

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

JAETTU JA JOHDETTU KUNTAKONSERNI

Kaupunginjohtajien näkemyksiä kuntakonsernin johtamisesta

Elina Maria Laavi

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Kunta- ja aluejohtaminen

Pro gradu -tutkielma

Toukokuu 2013

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

LAAVI, ELINA: Jaettu ja johdettu kuntakonserni: Kaupunginjohtajien näkemyksiä kuntakonsernin johtamisesta

Kunta- ja aluejohtamisen pro gradu -tutkielma, 136 sivua, 5 liitesivua

Toukokuu 2013

Kuntakonsernin johtaminen on monimuotoinen ilmiö ja vaativa tehtävä. Tutkielma on laadullinen tutkimus seitsemän suuren kaupungin ammattijohdon kokemuksista kuntakonsernin johtamisesta. Haastattelut toteutettiin tammi-helmikuussa 2013. Tutkimuksen analyysi on tehty teoriaohjaavana sisällönanalyysinä.

Konsernimallinen toiminta haastaa mahdollisuuksia ohjata toimintaa, mutta mahdollistaa konsernin sisäisen synergian ja toiminnan tehokkuuden parantamisen. Konsernin johtamisessa konsernijohdon roolina on lisäarvon tuottaminen kokonaisuudelle, mutta vaarana on, että johtamisessa sovelletaan vain yhden monialaisen konsernin toimialan logiikkaa. Ongelmia syntyy eri ohjausjärjestelmien rajapinnoissa, kun hierarkkisesti pyritään johtamaan markkinasuuntautunutta toimintaa. Kokonaisuuden hallinta edellyttää verkostojen hallinnan taitoja.

Kuntakonsernin tutkimus ja lainsäädäntö on verrattain uutta Suomessa. Kuntakonsernista on erotettavissa eri osia (sisäinen ja ulkoinen konserni, toiminnallinen ja juridinen konserni). Kuntakonserni voidaan nähdä johtamisjärjestelmänä, jolloin siitä voidaan erottaa johtamisen organisointi ja itse johtamistoiminta. Kuntakonsernin johtamisen erityispiirre on dualistinen johtamisjärjestelmä, jolloin kuntakonsernin johtamisjärjestelmä on myös poliittisen ja ammattijohdon yhteistyötä.

Analyysissa nousee esiin kaksi kokonaisuutta tutkimuskysymysten johdosta: kunnan johtamisjärjestelmä on tehokas ja selkeä ammatillisen johdon osalta. Työnjako taas poliittisen ja ammatillisen johdon kesken ei ole optimaalinen omistajaohjauksen kannalta, vaan aiheuttaa ongelmia omistajan linjausten huomioimisessa kunnan omistamissa yhteisöissä.

Avainsanat: kuntajohtaminen, kuntakonserni, konserniohjaus, johtamisjärjestelmä, omistajaohjaus, monituottajuus, kaupunginjohtaja, hallinnon kehittäminen

Sisällysluettelo

1	TUTKIMUKSEN JOHDANTO	7
1.1	Tutkimuksen tausta ja tavoitteet	7
1.2	Tutkimustehtävä ja rajaukset	9
1.3	Tutkimuksen kohdekunnat ja käytetyt tutkimusmenetelmät	11
1.3.1	Tutkimusmenetelmät	12
1.4	Tutkimusraportin rakenne	13
2	KUNTAKONSERNIN MÄÄRITTELY JA ASEMOINTI 2010-LUVUN KUNTAKESKUSTELUUN	15
2.1	Konsernimallin idea ja johtamisen erityispiirteet	16
2.1.1	Konsernijohdon suhde konserniin	21
2.2	Kuntakonsernin määrittelyn muotoutuminen	23
2.2.1	Määritelmiä kuntakonsernista	24
2.2.2	Nykyllänsäädäntö ja ohjeet kuntakonsernista	32
2.3	Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä	37
2.3.1	Rakenteiden luominen	40
2.3.2	Johtamistoimien luominen	40
2.3.3	Toiminta rakenteissa	41
2.3.4	Johtamistoimet	41
3	OHJAUSJÄRJESTELMÄT JA JOHTAMISEN MUUTOS MONITUOTTAJUUDEN NÄKÖKULMASTA	42
3.1.1	Toiminnan organisointi katso vielä järjestys	45
3.2	Kuntakonserniin vaikuttavat ulkoiset ohjausjärjestelmät	48
3.2.1	Hierarkiat	50
3.2.2	Markkinat	52
3.2.3	Verkostot	55
3.2.4	Hybridit	58
3.3	Kuntien johtamisjärjestelmien muotoutuminen	60
3.3.1	Byrokratia-teoria	61
3.3.2	Uusi julkisjohtaminen ja tulosohtaus	62
3.3.3	Hallinta-ajattelu	67
3.3.4	Dualistinen johtamisjärjestelmä: poliittinen ja ammattijohto johtamassa	69
3.3.5	Kunnan johtamisjärjestelmän rakenteet dualismin näkökulmasta	72
3.3.6	Kaupunginjohtajien näkökulma toiminnan ohjaukseen	74
3.4	Poliittisen ja ammattijohdon yhteistyö strategisessa johtamisessa	76
3.5	Rajapinnat	81
4	YHTEENVETO TEORIASTA	83

5	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	86
5.1	Tutkimusote	86
5.2	Tutkimuksen kohdekunnat	88
5.3	Tutkimuksen tiedonantajat	89
5.4	Aineiston keruu ja käytetyt menetelmät	89
5.5	Aineiston analyysi	91
6	KUNTAKONSERNIN JOHTAMISEN KÄYTÄNNÖT	93
6.1	Konsernin mielletty merkitys	93
6.2	Kuntakonsernin määrittely	93
6.2.1	Kaupunginjohtajan rooli konsernijohtajana	96
6.3	Johtamisjärjestelmät	96
6.3.1	Ongelmia johtamisjärjestelmässä	104
6.4	Konsernin toiminnan ohjaus	107
6.5	Tavoitteet ja niiden seuranta osana toiminnanohjausta	109
6.6	Poliittisen ja ammattijohdon yhteistyö	111
6.6.1	Yhteistyön mallit	111
6.6.2	Työnjako	113
6.7	Konserni muutoksessa	114
7	POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	117
7.1	Tutkimuksen keskeisimmät tulokset	117
7.2	Tutkimuksen eettisyyden ja luotettavuuden arviointi	121
7.3	Johtopäätökset	124
	Lähteet	129
	Liitteet	136

Lista liitteistä

Liite 1. Tutkimuskunnat ja haastatellut kaupunginjohtajat

Liite 2. Yhteydenottokirje

Liite 3. Haastattelukysymykset

Kuviot ja taulukot

Kuvio 1. Kuntakonsernin rakenne

Kuvio 2. Kuntaliiton malli kuntakonsernin johtamisjärjestelmästä

Kuvio 3. Kuntakonsernin johtamisjärjestelmän luominen ja johtaminen

Kuvio 4. Hierarkkisen toimintatavan ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen keskeiset käsitteet

Kuvio 5. Strategisen johtamisen kehittyminen yritysmaailma – julkishallinto kontekstissa 1950-luvulta lähtien

Kuvio 6. Kunnan strategisen johtamisen toteutuminen

Taulukko 1. Johtamisjärjestelmän hahmottaminen muodon ja toiminnan kautta

Taulukko 2. Ohjaus- ja johtamisjärjestelmät

Taulukko 3. Kuntakonserniin vaikuttavien ulkoisten ohjausjärjestelmistä kooste

Taulukko 4. Poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden työnjako tulosjohtamisen mukaan.

1 TUTKIMUKSEN JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Kuntajohtaminen on suuren mielenkiinnon kohteena. Toiveet kuntien mahdollisuudesta tarjota sujuvaa arkea ja apua kuntalaisilleen näkyy kuntien laajana tehtäväkenttänä. Valtio on osoittanut mielenkiintoaan kuntia kohtaan velvoittamalla niitä yhä enenevässä määrin vastaamaan hyvinvointiyhteiskunnan perustarpeista. Kuntien toiminnan rahoitus on kuitenkin haasteiden edessä. Kuntakonsernien yhteenlaskettu velka oli vuonna 2012 ennakkotietojen mukaan noin 25 miljardia euroa (Kuntaliitto 2012). Keskipitkän aikavälin (ks. Valtionvarainministeriö 2013, 52, 67) matalan talouskasvun valossa palvelutehtävästä suoriutuminen on vaikeaa, mikä synnyttää paineita pohtia keinoja selviytyä kuntia kohtaan annetuista odotuksista.

Kuntajohtaminen tapahtuu monimutkaisessa todellisuudessa. Kunta- ja palvelurakenteita koskevat muutospyrkimykset tuovat jännitteitä ja muutoshaluja jokapäiväiseen kuntajohtamiseen. Ennen kaikkea vuosia kestävät kansalliset uudistushankkeet muodostavat pitkään jatkuvaa epävarmuutta kunnille. Globaalit arvovirrat ovat satunnaisempia, mutta voimakkaita, kun ne koskettavat kuntaa: työpaikkojen menetykset, talouskriisit ja pandemiat haastavat johtamistaitoja.

Johtaminen tapahtuu epävakaaalla pohjalla (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009) rakenteellisten muutosten ollessa kylässä ja kasvavien velvoitteiden edessä. Ei ole siis yllättävää, että kunnan oman johtamisen rakenteellinen kehittäminen nostaa päätään, kun hallintaa ja johtamisen vaikuttavuutta pyritään lisäämään. Tästä osoituksena on mm. Kuntaliiton strateginen valinta painottaa kuntakonsernimallista tarkastelutapaa omassa toiminnassaan (yksi kolmesta strategisesta tavoitteesta).

Kuntakonserni tunnetaan kuntatalouden säädösten piiristä, mutta yhä enemmän sitä tarkastellaan johtamisjärjestelmänä. Tämä tarkastelu avaa mahdollisuuksia löytää uusia ratkaisuja kuntatalouden, palvelutarpeiden ja epävakauden hallinnan keskellä. Konsernilähtöinen tarkastelu mahdollistaa resurssien dynaamisen allokoinnin esimerkiksi konserniyhtiön tulouttamistavoitteiden myötä, jolla voidaan rahoittaa palveluita

niukkenevien valtionosuuksien ja verotulojen aikana. Tehokkaamman organisoitumisen myötä palvelutuotantoa voidaan kehittää, mikä palvelee pyrkimyksiä turvata ylipäättään hyvinvointipalvelut. Konsernimallinen kuntajohtamisen tarkastelu tuo myös hierarkkisuutta kuntakokonaisuuteen ja sitä kautta mahdollisuuksia tehostaa johtamista. Konsernimallisen toiminnan kautta myös varmistetaan, että valtuusto on tietoinen kunnan toiminnasta sen omistamissa tytäryhteisöissä.

Epäselvää kuitenkin on mitä muita merkityksiä kuntakonsernilla on edellä mainittujen lisäksi. Tämän tutkimuksen tavoitteena on osin tuoda esiin näkymää kuntakonsernin johtamiseen. Analogiaa liike-elämästä ei ole mahdollista tehdä, sillä kuntajohtaminen jo itsessään eroaa merkittävästi yritysten johtamisesta. Demokraattisuus kunnan johtamisen perustavanlaatuisena ominaisuutena erottaa kuntajohtamisen omaksi johtamiskokonaisuudekseen. Demokratia heijastuu myös kuntakonsernin johtamiseen.

Kaupunginjohtajien tehtävää monimutkaisuudessa, epävarmuudessa ja rinnakkaisen johtamisjärjestelmän kanssa kommunikoiden voidaan kuvata hyvin haastavaksi tehtäväksi. Tämän vaativan johtamistehtävän näkökulma kuntajohtamiseen on keskeinen, kun tutkitaan ja kehitetään kuntia. Edellä kuvatut toimintaympäristön tuomat ja kunnan sisäiset paineet näyttävät ohjaavan kunnan toiminnan organisointia kohti konsernimallisempaa toimintaa kohti.

Tutkimustyö varsinaisesti käynnistyi syksyllä 2012, kun tutkija tapasi FCG:n Katrina Harjuhahto-Madetojan ja Marita Lehikoisen, joiden toiveissa oli tarkastella kuntakonsernin johtamista monituottajuus huomioiden. Varsinainen tutkimustyön tekeminen käynnistyi joulukuussa 2012.

1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Kunnan johtaminen on paitsi organisaation johtamista, myös kuntayhteisön johtamista. Tässä tutkimuksessa keskitytään kuntaorganisaatioon. Tällä opinnäytetyöllä etsitään selitysvoimaa siihen, millaista on kuntakonsernin johtaminen. Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella kuntakonsernin johtamista ammattijohdon näkökulmasta kuvaten konserniohjauksen käytäntöjä. Tutkimuksen tarkoituksena on johtamisen ja organisoinnin tieteenalalle tyypilliseen tapaan auttaa jäsentämään, tulkitsemaan ja ymmärtämään tutkimuskohteena olevien organisaatioiden muotoutumista ja johtamiseen liittyviä ilmiöitä (Peltonen 2007, 14).

Kiinnostus kohdistuu erityisesti johtamisjärjestelmään. Koska teemaa katsotaan informantteina toimivien kaupunginjohtajien näkökulmasta, myös heidän omaksumat johtamistoimet ovat tutkimuksen keskiössä: tutkimuksessa selvitetään tavoitteiden ja seurannan prosesseja ja periaatteita, kuvataan heidän kohtaamiaan johtamisongelmia organisaation ja yhteistyön kannalta sekä niihin kehitettyjä ratkaisuja. Tutkimus keskittyy päätösten toimeenpanon tarkasteluun, ja kohteena on kunnan johtamisjärjestelmä, jossa johtamistoimet tapahtuvat.

Kuntaorganisaatio on mitä useimmin hybridi, jonka organisoitumisessa on elementtejä eri malleista. Rakenteen, toiminnan ja johtamisen kokonaisuus on jatkuvassa muutoksessa ja kehittämisen kohteena, joten tutkimuksessa tarkastellaan tiettyä hetkeä muutoksen keskellä. Kuntajohtamiselle tunnusomaista on duaalimalli, jossa poliittinen ja ammattijohto jakavat johtajuuden. Monipuolisten organisoitumisen tapojen myötä kokonaisuus on monimutkainen. Osa kuntakonsernin ohjauksesta on pirstoutunut eri konserniyksiköiden johtokunnille, joissa konsernijohtoa edustaa monipuolinen joukko poliittisen ja ammattijohdon jäseniä. Tutkimuksen keskiössä on pyrkimys kuvata ammattijohdon välineitä ohjata konsernijohtossa toimivaa luottamushenkilö- ja ammattijohtoa. Siten poliittisen ja ammattijohtamisen roolien, työnjaon ja yhteistyön tarkastelu on keskeinen osa tutkimusta.

Tutkimus rajautuu koskemaan kuntakonsernin toimintaa ja siten verkostokunta sekä sopimusohjaus rajautuvat pois. On kuitenkin todettava, että verkostojen hallinta on yhä keskeisempi keino kunnalle hallita alati muuttuvaa toimintaympäristöään, ja väistämättä hallinnan tarpeet heijastuvat myös kuntakonsernin sisäiseen toimintaan. Rajapinta

verkostokunnan ja konsernin välillä on toiminnallisesti lomittainen, mutta muodollisen päätösvallan kautta raja on selkeä. Kunnan ulkopuolisten tuottajien kanssa toteutettava sopimusohjaus rajautuu tutkimuksen ulkopuolelle. Vastaavasti monituottajuus on keskeinen osa tutkimusta, mutta siten, että se rajataan koskemaan suppeasti kuntakonsernin omaa monipuolista organisoitumista.

Näin tutkimuksessa keskitytään ensisijaisesti konsernijohtoon ja konserniyksiköiden välisen vuorovaikutuksen tutkimiseen monimutkaisessa toimintaympäristössä. Tutkimuksen tavoitteena on kuvata millaista toiminta johtamisjärjestelmässä on (ks. Uusitalo 1999, 63). Kiinnostuksen kohteena on erityisesti konsernimallisesti organisoitu toiminta, jolloin omistajaohjaus on tiivis osa konserniohjausta. Rajauksen myötä käsillä on selkeämpiä johtamisen välineitä, joita konsernijohto pystyy valitsemaan ja käyttämään sekä selkeämmät edellytykset asettaa johtamiselle tavoitteita.

Tutkimuksen keskeiset käsitteet ovat kuntajohtaminen, kuntakonserni, konserniohjaus, johtamisjärjestelmä, omistajaohjaus, monituottajuus, kaupunginjohtaja, hallinnon kehittäminen.

Tutkimuskysymys

Tutkimuskysymyksenä toimii ”Millaiset ovat konserniohjauksessa toimivat käytännöt monituottajamallissa kaupunginjohtajien näkökulmasta.” ja alakysymyksenä ”millaisia ohjausmenetelmiä/keinoja kaupunginjohtajilla on käytössään”, ”miten asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan” ja ”millaisina poliittisen ja ammattijohtoon eri roolit näyttäytyvät konserniohjauksen kannalta”.

Tuotettu tieto

Tutkimuksessa syntyneen ymmärryksen kautta tavoitteena on tukea kuntien ammattijohtamista, osoittaa toimivia ratkaisuja kuntakonsernin kehittämisessä sekä osoittaa kehittämiskohteita lainsäädäntöön, jotta se mahdollistaisi paremmin toimivat ratkaisut. Mahdollisesti tutkimus antaa vastauksia toimivasta työnjaosta kuntakonsernin johtamisessa poliittisen ja ammattijohtoon välillä sekä kuvaa onnistuneita toimintatapoja konserniohjauksessa. Kaupunginjohtajan osalta tutkimuksen tulokset antavat välineitä

hallinnon kehittämistyöhön. Koska teoreettisessa viitekehyksessä on mukana liike-elämän konserniteoriaa, synnyttäneen tutkimus myös ymmärrystä liiketaloudellisin perustein ja julkishallinnollisin perustein toteutettavien konsernijohtamisen eroista.

Tutkimuksen tuloksia on hankala yleistää koko kuntakenttää koskeviksi, sillä tutkimuskunnat valikoituivat sen perusteella, että niissä toteutetaan monimuotoista konsernijohtamista. Siltä osin kuin muu kuntakenttä on kehittymässä kohti konsernimallista kuntajohtamista, ennakoivat tulokset edessä olevaa ilmiötä.

Tutkimus toteutetaan toimeksiantona Finnish Consulting Group FCG:lle, jolla on kiinnostusta seurata tiiviisti kuntajohtamisessa tapahtuvaa kehitystä. Yhteistyön myötä tutkijalla on ollut käytössään reflektointipintaa, jonka myötä tutkimusaihe rajautui kuntajohtamisen ajankohtaiseen ilmiöön.

1.3 Tutkimuksen kohdekunnat ja käytetyt tutkimusmenetelmät

Tutkimuskuntien valinnan tavoitteena oli saada tietoa kokemuksen ja näkemyksellisyyden kautta kuntakonsernin johtamisesta. Tutkimuskuntien valinnassa käytettiin intentionaalisuutta.

Tutkimuskuntia valittaessa tavoitteena on löytää sellaiset kunnat, joissa konserniohjaus on ollut käytössä. Näin rajautuivat pois sinänsä mielenkiintoisia kohteita, joissa tosin vasta suunnitellaan palvelutoiminnan ja sitä kautta ohjauksen uudelleenorganisointumista. Valinnassa pyrittiin myös välttämään kuntia, joiden konserniohjausta leimaa poikkeuksellinen ristiriitaisuus, jotta aineistoa ei vääristäisi hetkellinen henkilösuhteiden kärjistyminen. Lopulta valittujen kuntien joukko muotoutui edustamaan melko isoja kuntia: Jyväskylä, Kouvola, Kuopio, Oulu, Tampere, Turku, Vaasa ja Vantaa.

Kaikki tutkimukseen kutsutut kunnat suostuivat tutkimukseen, mutta Turku jäi tutkimuksen ulkopuolelle aikataulullisista syistä.

1.3.1 Tutkimusmenetelmät

Kyseessä on laadullinen, fenomenologis-heuristinen tutkimus, jossa kuvataan ja pyritään ymmärtämään rajattua ilmiötä: kuntakonsernin ammatillista johtamista kunnissa.

Tutkimuksen tiedonintressi on kuvata nykykäytäntöjä, joita kaupunginjohtajat tuovat esiin haastatteluissa. Tutkimuksessa kuvataan kaupunginjohtajien tulkintoja todellisuudesta eritellen ongelmia ja ratkaisuja.

Tutkielmasta on myös nähtävissä kaupunginjohtajien suhtautuminen eri johtamistapoihin. Vaatiiko monimutkainen toimintaympäristö kovia vai pehmeitä keinoja? Missä määrin kaupunginjohtajat kokevat epävarmuuden sietämistä ja onko se kokonaisuudestaan saatu ohjattua rakenteiden kehittämiseen ja luottamuksen synnyttämiseen verkostoissa? Tutkimuksen johtopäätökset kertovat siten kahdesta ilmiöstä: käytännöllisistä keinoista toteuttaa kuntajohtamista, mutta myös konserniohjauskeinojen laadusta.

Tutkimus sijoittuu kunnallisanalan johtamistutkimusten piiriin.

Tutkimusaineisto hankittiin empiirisesti. Tutkittaviksi kunniksi valikoituvat ne, joista on esiyymmärryksen kautta löydettävissä näkemyksellisyyttä konsernijohtamisen kehittämisessä. Valikoimisessa sovelletaan intentionaalisuutta.

Aineiston hankintametodina käytettiin puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Tutkimusta varten haastateltiin seitsemän esiyymmärryksen kautta valikoitunutta kaupunginjohtajaa.

Haastatteluja tukemaan tutustuttiin jossain määrin hallinnon asiakirjoihin esitietojen hankkimiseksi ja haastattelutilanteen onnistumisen parantamiseksi. Tarkoituksena ei ollut analysoida hallinnon ohjausasiakirjoja, vaan varmistaa, että haastateltavaa ymmärretään oikein. Lähinnä asiakirjoihin tutustuttiin ennen haastattelua ja siten orientoiduttiin kunkin kaupunginjohtajan taustaorganisaatioon.

Aineiston analyysimenetelmänä on teoriaohjaava sisällönanalyysi, jonka avulla hahmotetaan kaupunginjohtajien kuvaamia ongelmia ja ratkaisuja kuntakonsernin johtamisessa.

Teoreettinen viitekehys muodostaa löyhän aiheen rajauksen, jonka piirissä aihetta käsitellään. Koska tutkimus parhaimmillaankin on kuvaus vallitsevista käytännöistä ja koska analyysi on aineistolähtöinen, on perusteltua koota aihepiirin ympärille laajahko teoriakatsaus, joka kuvaa ilmiön moniulotteisuutta. Varsinaisessa analyysissä teoria toimii näkökulmana aineistoon, mutta varsinaista teorian testaamista ei ole tarkoitus tehdä, vaan analyysi on teoriaohjautuva.

1.4 Tutkimusraportin rakenne

Luvuissa 2-3 käydään läpi tutkimuksen teoreettinen viitekehys, joka painottuu johtamisjärjestelmän tarkasteluun.

Luvussa 2 esitellään kuntakonsernin teoreettisia lähtökohtia. Luvussa käydään läpi johtamisen näkökulmasta konsernimallisen organisoitumisen piirteitä sekä jäsennetään kotimaista kuntakonsernien tutkimukseen liittyvää keskustelua. Johtaminen ja organisoituminen linkittyvät toisiinsa erottamattomalla tavalla, joten kuntakonsernin johtamisjärjestelmän tarkastelu edellyttää myös organisatoristen näkökulmien mukaanottoa. Kotimaisen kuntakonsernikeskustelun jäsentäminen taas auttaa ymmärtämään nykypuhetta, termistöä ja näkemyksiä kunnan mahdollisuuksista johtaa konserninosia demokraattisuutta ja taloudellisuutta vaalien.

Luvussa 3 tuodaan kuntien toiminnan organisointiin vaikuttavat ohjausjärjestelmät esiin. Luvun ydinsisältö on monituottajuuden merkityksen hahmottaminen markkinaehtoisten mekanismien mukaantulona. Kuntakonsernin ulkopuolelta tulevien ohjausjärjestelmien vaikutukset heijastuvat kuntajohtoon kahdella tavalla: toisaalta ne asettavat vaatimuksia johtamiselle, toisaalta johdon vastuulla on toiminnan organisointi parhaalla tavalla kussakin tilanteessa ohjausjärjestelmien ominaisuudet huomioiden. Näin myös johtamisjärjestelmän rakentamisessa on otettava huomioon paitsi eri ohjausjärjestelmien erityispiirteet, myös muut kunnallishallinnon johtamisen ominaisuudet, kuten dualistinen johtamisjärjestelmä. Monimutkaisuudessa strateginen johtaminen näyttäytyy ratkaisuna, jolla työnjako poliittisen ja ammatillisen johdon kesken saattaisi olla selkeä, ja toisaalta johtaminen ylipäättään

mahdollistua monimutkaisessa rakenteessa, monialaisessa konsernissa ja moninaisten ohjausjärjestelmien keskellä.

Luvussa 4 käydään läpi tutkimuksen toteuttamiseen liittyviä seikkoja. Keskeisessä roolissa ovat tutkimusotteen ja tutkimusmetodin kuvaukset, selvitys tutkimusaineiston keruusta sekä analyysistä prosessina. Luvussa 5 käydään läpi tutkimuksen analyysin tulokset, jossa keskeinen anti on paitsi johtamisjärjestelmän ja dualistisessa järjestelmässä tapahtuvan yhteistyön kuvaus, myös aineistosta nousseiden teemakokonaisuuksien erittely. Luvussa 6 käydään pohdintaa tutkimuksen keskeisistä tuloksista ja itse tutkimuksen onnistumisesta.

2 KUNTAKONSERNIN MÄÄRITTELY JA ASEMOINTI 2010-LUVUN KUNTAKESKUSTELUUN

Kunnan toiminnan organisointi konsernimallisesti ei sinänsä ole uusi ajatus, mutta toiminnallisten synergioiden ja tehokkuuden kehittäminen konsernissa entistä aktiivisemmin on verrattain uusi kehittämisen virtaus Suomen kuntakentässä.

Kuntien hallinto on perinteisesti nojautunut byrokratiaan, jossa organisaatio on hierarkkinen, tehtävät erikoistuneita ja toiminnassa on vähän joustoja. Vielä 1990-luvulla kuntien palvelutoiminta oli pitkälle järjestetty hierarkkisesti kunnan omana toimintana ja vain juridisesti itsenäiset yritykset olivat hierarkian ulkopuolella (Määttä 2010, 19, 72).

Yhä edelleen hierarkkinen ohjaus on keskeinen osa kuntien toiminnan ohjausta johtuen poliittisen johtamisjärjestelmän hierarkkisesta rakenteesta. Määtän (Määttä, 2010, 215) tekemän väitöskirjatutkimuksen tutkimuskaupungeissa uusimmissa johtamisjärjestelmä- ja toimintamallipäätöksissä on yhdistetty palvelujen järjestämisen toimintatavat, johtamisen rakenteet ja menetelmät ja strategiat yhdeksi kokonaisuudeksi, jota voi luonnehtia monimutkaiseksi kokonaisuudeksi toimintatapojen tehostaminen ja siitä johtuvat muutokset käynnistävänä voimanaan.

Konserniajattelu on jatkoa kunnallisen palvelutoiminnan uudelleenorganisointiselle. Konserniajattelu syntyi markkinaohjautuvuuden lisääntyttyä kunnissa, mutta kehityksen edellytyksenä oli, että myös hierarkkinen järjestelmä omaksui konsernimaaisia piirteitä (Määttä, 2010, 161, 165).

Tässä luvussa tarkastellaan kuntakonsernin johtamista. Tarkastelua tehdään niin julkisen kuin yksityisen sektorin konserniteorioiden valossa, jolloin tehokkuusnäkökulma korostuu. Sen rinnalle tarvitaan myös demokraattinen näkökulma, jolloin poliittinen päätöksentekojärjestelmän ominaisuudet ja työnjako poliittisen sekä ammattijohdon kesken nousee keskeiseen asemaan.

2.1 Konsernimallin idea ja johtamisen erityispiirteet

Liiketalousteoriassa (de Witt & Mayer 2004, 300) konsernin muodostamisen perusteena pidetään yhteistä synergiaetua, joka syntyy toiminnasta saman konsernin sisällä. Yhteiselle rakenteelle on siis määriteltävä syy sen sijaan, että jokainen yksikkö toimisi omillaan. Kuntien kohdalla monialainen toiminta on perintöä hyvinvointivaltion rakentumisen kaudelta sekä 1990-luvun laman jälkeiseltä ajalta, kun kuntien tehtäviä lisättiin¹. Näiden tehtävien hoitamisessa toimintaa on organisoitu eri aikoina eri tavoin. Ohjausjärjestelmiä käsittelevässä luvussa 3.2 käydään läpi uuden julkisjohtamisen ideologiaa, jonka myötä kuntien toiminnan yksityistäminen sai vauhtia, vaikka kunnilla on ollut yhtiöitä jo 1960-luvulta lähtien.

Konserni organisaatorakenteena muistuttaa divisioonamallia, joka oli aikanaan innovaatio ja vapautti perinteisen linjaorganisaation ongelmista. Divisioonamalleja on sittemmin kehitelty useita ja niitä voi tarkastella koordinaation toteuttamisvaihtoehtojen kautta². Konsernin perusmallien ääripäistä löytyy keskitetty, funktionaalinen U-malli ja desentralisointia toteuttava M-malli. (Williamson 1985, 279-295; ks. myös Harisalo, 2012)

Konserni organisaatiomallina tulee ymmärtää erilaisten organisaatioiden kehittämiseen liittyvien innovaatioiden lopputuloksena, jonka muotoutumiseen on vaikuttanut transaktiokustannusten hallinta. Vaikka kirjallisuudessa käsitellään nimenomaan liiketalouden piirissä toimivia konserneja, osin samat kysymykset liittyvät myös pohdintaan kuntakonsernin toiminnan organisoinnista: millaisia taloudellisia vaikutuksia on toiminnan organisoinnilla omiin, itsenäisiin yksiköihin? Millaisia ulottuvuuksia on omistajuuden ja kontrollin erottamisella toisistaan? Voiko monialaisen konsernin toimintaa koskaan selkiyttää (Williamson 1985, 273-274)?

¹ Valtionvarainministeriön selvityksen mukaan vuonna 2012 kunnilla oli yhteensä 535 lakisääteistä tehtävää (ks. Valtiovarainministeri, 2013).

² Williamson (Williamson 1985) kertoo eri mallit: M-malli (multidivisional), U-malli (unitary) ja H-malli (holding).

Konsernin muista organisaatioiden muodoista erottaa se, että konsernin osat toimivat suhteellisen itsenäisesti ja organisaation johto muodostaa oman kokonaisuuden. Päätöksenteko on siten delegoitu konserniorganisaation huipulta tulosityksiköihin. Tulosityksikkömalli onkin nähty ratkaisuksi niihin organisoitumisen ongelmiin, joita syntyi, kun johtajan alais määrä kasvoi liian suureksi, jolloin johdon ohjaus hukkui toimijoiden määrään. Tulosityksikköorganisaatiota voidaan kehittää rakentamalla välitasoja eli tulosryhmiä, sektoreita tai divisioonia. Tulosityksiköittäin organisoitumiseen liittyy kuitenkin taipumus suosia lyhytjänteisiä ajattelumalleja, alhaisempaa riskinottoa ja matalampia tutkimuksen ja kehittämisen panostuksia kuin funktionaalisissa organisaatioissa. (Lainema 1996; Williamson 1985, 280-283)

Tulosityksiköittäin tehtävän ryhmittelyn tavoitteena on hallita paremmin monimutkaisuutta ja sisäisiä kytköksiä kokoamalla logiikaltaan toisiaan lähellä olevat yksiköt yhteen ja samalla maksimoimalla niiden tulosryhmäkokonaisuuksien väliset kytkennät. Kapea-alaisesti toimivat organisaatiot tulisi organisoida funktionaalisesti. Samankaltaiset toiminnot tulisi taas muotoilla yhteiseksi tulosityksikkörakenteeseen, mutta siten, että eri divisioonien väliset sidonnaisuudet olisivat mahdollisimman vähäisiä. Monialaisesti toimivat organisaatiot tulisi taas organisoida holding-rakenteen kautta, vaikka se tarkoittaa melko passiivista roolia konsernijohtolle. (Lainema 1996, 75)

Liike-elämää tutkinut Lainema (1996) jakaa konsernin organisaatioon ja johtamisjärjestelmään. Tutkimuksessa on tarkasteltu konsernia tuotannon näkökulmasta ja määrittelee konserniksi yritykseksi, joka toimii eri toimialoilla ja joka on organisoinut eri toimialoilla toimivat yksikkönsä omiksi tulosityksiköikseen. Konsernilla on konsernijohto, jonka tehtävänä on tuoda lisäarvoa kokonaisuudelle, joka on enemmän kuin osiensa summa.

Laineman (1996) esittelemässä konserniorganisaation perusmallissa on 1) konsernijohto ja 2) sektorit eli tulosryhmät on organisoitu melko lailla samanlaisiksi kokonaisuuksiksi, jotka muodostuvat niiden 3) tulosityksiköistä ja edelleen eri 4) toiminnoista. Organisaatiossa on siten neljä tasoa. Organisaation muotoa tarkasteltaessa Lainema toteaa, että tulosityksiköiden organisoitumisen muoto ei ole keskeistä, vaan ne voivat olla joko emoyhtiön sisäisiä tai ulkoisia, juridisesti itsenäisiä yksiköitä.

Konserni voi monialaistua vertikaalisesti tai horisontaalisesti. Horisontaalinen erikoistuminen tarkoittaa samankaltaisen oman toiminnan laajentamista samankaltaiseen toimintaan. Vertikaalinen erikoistuminen taas tarkoittaa oman toiminnan laajentamista jalostusketjun muihin osiin, eli kuntakenttään soveltaen oman toiminnan ulottamista myös muihin palveluketjun osiin, kuin niihin, jotka ovat kunnan toimialassa. Kuntakontekstissa monialaisuus pitää ymmärtää myös päinvastaisena liikkeenä, jossa pohditaan mitkä tehtävät ovat kunnan omaa tuotantoa ja mitkä palvelut kunta hankkii ulkopuolelta.

Konsernijohtaminen on johtamisjärjestelmä, joka perustuu autonomiseen tulosityksikköorganisaatioon ja sitä ohjaavaan ja valvovaan konsernijohtoon sekä tähän rakenteeseen soveltuvaan johtamismenetelmään. Johtamisjärjestelmää voi hahmottaa johtamisorganisaation kautta. Laineman (1996) peruslähtökohtia konsernin johtamisessa on yleisjohdon (konsernijohto) hallitsevan logiikan hahmottaminen. Konsernin rakenteen ydin on omat toimintayksiköt ja johdon keskeisimpiä tehtäviä on hahmottaa tehokas ja vaikuttava integraation taso eri yksiköiden kesken. Tässä konsernijohtolla on kolme vaihtoehtoa: 1) keskittäminen, 2) koordinaatio ja 3) standardointi. Avainkysymys onkin missä johtamisjärjestelmän kohdassa kyseiset yhteiset toimenpiteet tapahtuvat. Organisaatiossa on mahdollista hoitaa halutun tasoinen integraatio koordinaation ja kontrollin keinoilla. (de Witt & Mayer 2004, 300-301)

Johtamisen yleislogiikka perustuu niihin ajatusmalleihin, joita konsernijohto on omaksunut johtajakokemuksensa kautta, yleensä tietyltä toimialalta. Toinen keskeinen näkökulma on toimialojen dominanttisuus, eli onko konsernissa jotakin hallitsevaa toimialaa, jonka liikevaihto on yli 50 prosenttia konsernin liikevaihdosta. Lainema (1996, 32-33) korostaa, että monialaisen konsernin johtamisen kannalta on kriittistä miten pitkään konsernijohtoon valitaan henkilöitä hallitsevalta toimialalta, sillä niin toimien koko konsernin johtamisessa sovelletaan juuri suurimman toimialan toimintalogiikkaa. Jos monimutkaista konsernia pyritään johtamaan entisen, vallitsevan ja siten vanhentuneen logiikan mukaisesti, saadaan vastaan ongelmia, koska toteutettu johtaminen ei ole yhteensopiva konsernin johtamiseen eikä konsernijohto pysty antamaan lisäarvoa organisaatiolle. Jos taas konsernijohto johtaa kokonaisuutta vain taloudellisen valvonnan kautta, on johtaminen ja strategiset valinnat delegoitu silloin alemmille tasoille (mt. s. 48).

Konsernin johtaminen voidaan jakaa kahteen valmiustasoon (Lainema 1996, 45). Alempi valmiustaso on hallinnan taso, jossa johtaminen on reaktiivista ja tavoitteena on pitää monimutkainen kokonaisuus toiminnassa. Toinen, ylempi taso on johtamisen taso, jossa tavoitteena on konsernin toiminnan suunnan muuttaminen, uudistuminen ja kilpailukyvyn lisääminen. On huomattava, että Laineman tutkimus on julkaistu vuonna 1997, jolloin kuntien hallinta (governance) -keskustelu ei ole ollut vielä nykyisenlaista. Lisäksi Lainema ensisijaisesti tarkastelee yritysmaailmaa, kun taas kuntien toiminnan logiikka on toisenlainen, kuin puhtaasti markkinasuuntautuneiden organisaatioiden.

Konsernijohtaminen voidaan jakaa sen perusteella mitä johtamisen logiikkaa kuntajohto toteuttaa, kuinka laaja-alainen kuntakonserni on ja onko siinä hallitsevia toimialoja. Kapea-alainen, yhden toimialan dominoiva ja perinteisen johtamislogiikan konserni on yksinkertaisin hallittava, kun taas laaja-alainen, ei yhdenkään toimialan dominoiva ja uuden johtamislogiikan konserni on haastavin johdettava. Laineman (1996) jaottelussa johtamisjärjestelmä on huomattavan yksinkertainen verrattuna kuntien dualistiseen, monimuotoisia hallintorakenteita ja monituottajuutta sisältäviin kuntiin nähden.

Konsernijohtamisen metalogiikat voidaan jakaa sen perusteella millaista on konsernijohtoon antama lisäarvo tulosityksikölle (parempana olemista vai uusien näkökulmien tuomista) ja miten konsernijohto toteuttaa kyseenalaistamista (välittömästi vai välillisesti) (Lainema 1996, 223). Metalogiikan ideaalityypeistä tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavimmat ovat 1) arvopohjaisen metalogiikan mukainen johtaminen, 2) strategialtaan yhtenäisen johtamisen tyyli, 3) taloudellisen valvonnan johtamistyyli sekä 4) holding-malli.

1) Arvopohjaisen metalogiikan johtamistyyli

- Konsernijohtoon johtamislogiikka ei nojaa tulosryhmien vahvuuksiin
- Toimialojen väliset sidonnaisuudet alhaisia
- Sisäinen monimutkaisuus korkeintaan kohtuullista
- Toimintaympäristö nopeasti muuttuva
- Tulosryhmiä 8-10
- Konsernijohto suppeahko, toimitusjohtajan rooli näkyvä arvojen välittäjä
- Tärkeitä järjestelmiä tulosseuranta, henkilöstön kehittäminen ja strateginen kyseenalaistaminen (+portfolio hallinta)

- Palkitseminen tuloksesta ja laadusta

2) Strategialtaan yhtenäisen johtamisen tyyli

- Talouden valvonnan metalogiikka
- Toimialojen väliset sidonnaisuudet alhaisia
- Toimintaympäristö vakaa
- Sisäinen monimutkaisuus alhainen
- Tulosryhmiä on useita
- Konsernijohto suppea
- Tärkeä järjestelmä johdon kehittäminen (+portfolio hallinta)
- Palkitseminen tuloksesta

3) Taloudellisen valvonnan metalogiikka

- Konsernijohdon logiikka talouden valvontaa ja johtajien valintaa
- Toimialojen väliset sidonnaisuudet alhaisia
- Kilpailuympäristö melko vakaa
- Sisäinen monimutkaisuus alhainen
- Useita tulosryhmiä
- Konsernijohto suppea
- Tärkeä järjestelmä johdon kehittäminen (+portfolio hallinta)
- Palkitseminen tuloksesta

Lisäksi on holding-malli, mutta sitä ei voi pitää määrätietoisena konsernijohtamisen toimintamallina, sillä ne sopivat vain vakaaseen toimintaympäristöön. Holding-mallissa konsernijohdon toimet ovat lähinnä ostamista ja myymistä eikä niinkään aktiivista johtamista. Mallissa paras lisäarvo syntyy kun konsernijohto muodostaa pätevän hallituksen yksikölle, joka kykenee ilman konsernijohdon ohjausta tehokkaaseen strategiseen valvontaan. (Lainema 1996, 208; Williamson 1985, 281)

Paradoksaalisesti konsernijohto ei pysty tuottamaan lisäarvoa ja oivalluksia, jos sen toimintalogiikka on sama kuin tulosryhmällä. Näissä tilanteissa metalogiikka voi tarjota apua. Vakaan toimintaympäristön ja taloudellisen valvonnan yhdistymisen ongelma piilee siinä, että konsernijohto saa tietoonsa asiat vasta, kun ne näkyvät tulosryhmän taloudessa, jolloin reagointi tilanteeseen ei välttämättä ole riittävän nopeaa.

2.1.1 Konsernijohtoon suhde konserniin

Konsernijohtoon tehtävä on ohjata organisaation toimintaa niin, että sen toiminta sopii yhteen sen rakenteiden ja johtamisjärjestelmien kanssa. Liiketaloudellisin perustein toimiva konserni toimii taloudellisen tuloksen saavuttamiseksi, mutta kuntakonsernin toiminnan tavoitteet ovat laajemmat pitäen sisällä niin hyvinvointiin kuin demokratiaan liittyvät vastuut.

Konsernijohtoon jäsenet voidaan jakaa neljään kategoriaan: 1) täysipäiväiset toimitusjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja, 2) konsernia läpileikkaavasti johtavat tietyn sektorin johtajat, kuten talousjohtaja ja henkilöstöjohtaja, 3) johtajat, joilla on valvontavastuu, mutta ei vetovastuuta tulosryhmästä, ja 4) ne tulosityksikköjä johtavat henkilöt, jotka ovat lisäksi konsernijohtoon hallituksen jäseninä. Varsinkin neljännen ryhmän kohdalla on ristiriitaista miten yksikön johtaja voi toimia konsernijohtoon ilman risteäviä intressejä agendallaan.

Konsernijohtoon tuottama lisäarvo syntyy, kun konsernijohto auttaa ja tukee tulosityksiköitä kehittämään toimintansa ja toisaalta vaikuttaa olosuhteisiin, joissa tulosityksiköt toimivat. Konsernijohtoon kyvystä tuottaa lisäarvoa on kuitenkin kiistelty, sillä tutkimuksin ei ole pystytty mittaamaan tuotettua lisäarvoa. Konsernijohtoon Lainema (1996) käsittää toimitusjohtajan sekä ne johtajat, joilla on olennainen rooli koko kokonaisuuden johtamisessa ja valvonnassa. Lainema erottaa siis tulosityksiköiden johtajat sekä konsernijohtoon, mutta toteaa, että vaikka tulosityksikön johtaja olisi johtoryhmässä, hänen ensisijainen vastuunsa on oman tulosryhmänsä johtaminen. Kuntapuolella ammatillinen johtamisjärjestelmä on johtoryhmien osalta vivahteikkaampia, vaikka kokoonpanot vaihtelevat.

Mitä useammalla toimialalla organisaatio toimii, eli mitä useampi tulosryhmä on konsernijohtoon alaisuudessa, sitä enemmän johdon pitää delegoida johtamista ja päätöksentekoa alemmille tasoille. Näin myös konsernijohtoon mahdollisuudet tuoda lisäarvoa tulosryhmille heikkenee. Konsernijohtoon päivittäisjohtamisen kuorma kuitenkin kevenee, toimintamalli yksinkertaistuu. (Lainema 1996, 75)

Konsernijohtoon keinot tuottaa lisäarvoa riippuvat kahdesta tekijästä: ensin on varmistettava, että johtamisen logiikka sopii monialaiseen organisaatioon. Tämä onnistuu joko 1)

kaventamalla konsernin monialaisuutta, 2) konsernijohtoon opettelemalla johtamaan kutakin sektoria sille sopivalla tavalla, 3) kehittämällä johtamisen metalogiikka, joka sopii johtamisvälineenä kaikkiin sektoreihin, tai 4) keskittymällä konsernijohtamisessa talouden valvontaan. Kuntia Lainema (1996) kutsuisi koglomeraateiksi, joita ei pystyisi johtamaan kuin talouden valvonnan kautta. Toisaalta kunnassa johtamista ja toiminnan ohjausta tapahtuu useammasta lähteestä kuin vain hierarkkisesta ammattijohtosta käsin, kuten esimerkiksi poliittisen ohjauksen seurauksena sekä monipuolisen lainsäädännön toimesta.

Konsernin rakenteet on sovitettava kunnan monialaisuuden ja monimutkaisuuden kanssa. Tämä tarkoittaa organisaatorakenteen, johtamis- ja palkitsemisjärjestelmien, arvojen, konsernijohtoon kokoonpanon ja työnjaon määrittämistä sopiviksi tehokkaan ja kuntien kohdalla demokraattisen toiminnan aikaansaamiseksi. (Lainema, 1996, 50-51; Williamson 1985, 284)

Vuorovaikutus konsernijohtoon ja tulosryhmien johtajien välillä jää sitä kapeammaksi, mitä ohuempaa konsernin johtamistoiminta on. Esimerkiksi vain talouden valvonta ei edellytä kovinkaan suurta vuorovaikutusta. Toisaalta turbulentissa ympäristössä konsernin strateginen suunnittelu ei ole edes mahdollista, mutta näissä malleissa konsernijohtoon rooli nähdään lähinnä talousseurannan toteuttamiseksi, kun organisaation pääasiallinen tavoite on taloudellisen voiton tekeminen.

Ilman vuorovaikutusta konsernijohto ei voi saada perille niitä viestejä, joita se haluaa konsernissa kuultavan johtamisensa onnistumiseksi. Muutoksen aikaansaamiseksi konsernijohtolla on kolme keinoa muutoksen aikaansaamiseksi: 1) korkeiden tavoitteiden asettaminen, sillä niiden myötä myös suoritustaso nousee, 2) resurssien vähentäminen, jolloin toimintaa joutuu arvioimaan uudelleen, tai 3) strateginen valvonta ja kyseenalaistaminen, joka perustuu voimakkaaseen vuorovaikutukseen. (Lainema 1996, 131) On selvää, että konsernijohtoon henkilökohtainen vuorovaikutus on riippuvainen persoonista, jolloin henkilövalintoja voidaan pitää myös yhtenä johtamisen toimintaympäristöä luovina toimina.

Konsernijohtoon toteuttama strateginen valvonta pyrkii varmistamaan, että tulosryhmät ovat omaksuneet konsernin strategian, tarkentavat sitä lähtökohtien muuttuessa ja toteuttavat

strategiaa tarkoituksenmukaisesti. Kun konsernin hallitus valvoo konsernistrategiaa, siirtyy yksiköiden strategioiden valvonta konsernijohdolle. (Lainema 1996, 101-102)

Tulosryhmien johtajat raportoivat suoraa konsernijohdolle tai toimitusjohtajalle. Konsernijohtoon muilla jäsenillä voi olla valvontavastuita konsernin muista yksiköistä konsernijohtoon tehtävien lisäksi. Konsernijohto voi olla sitä kapeampi, mitä monialaisemmin konserni toimii. Tämä johtuu siitä, että konsernijohtoon tehtävät kaventuvat yhä enemmän talouden seurantaan sitä enemmän, mitä monialaisempi konserni on.

Jotta konsernissa voidaan ohjata tulosityksiköitä, pitää määrittää konsernin strateginen suunta. Strategisen suunnittelun rooli ei kuitenkaan ole tulosityksiköiden johtaminen, vaan sen varmistaminen, että konsernin kaikki osat pystyvät sopeutumaan toimintaympäristön muutoksiin. (Lainema 1996, 86)

2.2 Kuntakonsernin määrittelyn muotoutuminen

Kirjallisuudessa pohdinta kuntakonsernista pohjautuu Matti Laineman 1996 julkaistuun väitöskirjaan yksityisen sektorin konsernista. Väitöskirjassaan hän toi konsernipohdintaa suomenkieliseen kirjallisuuteen, josta myös kuntasektorin pohdinta kuntakonsernin olemuksesta on saanut vaikutteita.

Ensimmäisenä varsinaisena pohdintana kuntakonsernista voidaan pitää Meklinin ja Martikaisen (2003) KuntaSuomi-tutkimushankkeen tutkimusta, jossa he haastattelivat kymmenen kunnan poliittista ja ammattijohtoa hahmottaakseen kuntakonsernin käsittämistä suomalaisessa kuntakentässä. Kuntalain uudistuksessa 2007 määriteltiin kuntakonserni ja myöhemmin vuonna 2012 lakia muutettiin säilyttämällä riskien hallinta ja valvonta koko kuntakonsernin osalta kunnan tehtäväksi. Vuonna 2009 Meklin, Rajala, Sinervo ja Vakkuri julkaisivat artikkelin, jossa kuntakonsernin määrittelyä oli johdettu pidemmälle ja kuntakonsernista hahmotettiin neljä eri näkökulmaa. Vuonna 2010 julkaistu Juhani Määtän väitöskirja on ensimmäinen laajempi tutkimus kuntakonserneista ja konserniajattelun kehittymisestä nykymalliseksi kunnissa. Määtän tutkimus avaa teoreettista taustaa kuntakonsernin toiminnalle jaottelemalla niin ikään kuntakonsernin osat neljään eri

kokonaisuuteen sekä konsernijohtoon. Viimeisin julkaisu, vuonna 2012 Kuntaliiton julkaisema ”alkupala” myöhemmin julkaistavasta laajemmasta selvityksestä taas määrittelee ennen kaikkea termistöä ja kuvaa kuntakonsernin perusmallin johtamisen näkökulmasta, joka pitää sisällään aiemmista tutkimuksista tuttuja eri näkökulmia.

Kansainvälistä tutkimusta kuntakonserneista on nähtävästi niin niukasti, ettei sitä tämän tutkimuksen yhteydessä ole löytynyt. Huomioitava on tosin sekin, että suomalainen kuntamalli on uniikki, vaikkakin lähellä pohjoismaista ajattelua, mutta sen suhde valtion keskushallintoon ja laaja tehtävävelvollisuus yhdessä muodostaa ainutlaatuisen kokonaisuuden, joten varsinainen kansainvälinen vertailu olisi hankalaa.

2.2.1 Määritelmiä kuntakonsernista

Konsernia ja kuntakonsernia on hahmoteltu kirjallisuudessa, vaikkakin keskustelu on verrattain nuorta. Yhdistävä piirre kaikille näille malleille on se, että ne erottelevat kuntakonsernin osia toisistaan organisatorisin perustein, jolloin konsernin yksiköt sijoittuvat eri malleissa eri kokonaisuuksiin (esim. juridinen, sisäinen, toiminnallinen) ja konsernijohton ohjauskeinot voivat vaihdella (hierarkkinen, sopiminen), mutta perusnäkökulmana toimii konsernin organisaatio.

Laineman väitöskirja on luonut pohjaa myös suomalaiselle kuntakonsernikeskustelulle. Vertailu Laineman tutkiman konsernin ja julkisoikeudellisen kunnan välillä onnistuu, kun kuntaa tarkastelee nimenomaan palvelujen järjestäjänä.

Meklinin ja Martikaisen (2003) ovat nostaneet esiin kuntakonsernin yksiköiden osaoptimoinnin ongelman., jota kunnan kehittäminen konsernina vähentää. Konsernijohtamisen tavoitteena on yksinkertaisesti varmistaa, että konsernin yksiköt toimivat tehokkaasti, yhdensuuntaisesti ja oikeassa tahdissa, joten siis myös he antavat konsernijohtolleen erityisen tehtävän. Näin toimien konsernin tulos on suurempi kuin sen yksiköiden tulokset yhteen laskettuna.

Kuntakonserni voidaan käsittää perusmerkityksiltään 1) juridiseksi kokonaisuudeksi ja 2) johtamisjärjestelmäksi.

1) Juridisen konsernin määrittely perustuu kirjanpitolakiin (1336/1997). Lain mukaan konsernin muodostavat emoyhteisö ja sen tytäryhteisöt. Tytäryhteisö on sellainen yhteisö, jossa joko emoyhtiöllä on yksin tai yhdessä muiden toimijoiden kanssa määräysvaltaa tytäryhteisön toiminnasta. Kuntalaissa (365/1995) valtuuston vastuulla on määritellä konserniohjauksen periaatteet. Konsernijohdoksi laissa määritellään kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari, joiden tehtävänä on vastata konserniohjauksesta ja valvonnasta. Lisäksi kunnan tilinpäätöksen tulee sisältää konsernitilinpäätöksen.

Kuntakonserniin kuuluu juridisessa mielessä myös yhteisjärjestelyt, eli kuntayhtymät, vaikka niissä kunnalla ei olisikaan niissä määräysvaltaa. Määräysvalta voi olla myös välillistä, eli toisen yhteisön kautta kunnan omaavaa valtaa määrätä yhteisön asioista. Järjestelyistä Meklin ja Martikainen (2003) mainitsevat omistusyhteisyrityksen, osakkuusyrityksen ja yhteisyrityksen. Kuntayhtymät kuuluvat aina kuntakonserniin riippumatta siitä, onko kunnalla määräysvaltaa siinä.

2) Johtamisjärjestelmän näkökulmasta kuntakonserni voidaan Lainemaa (1996) mukaillen määritellä tuotanto-organisaatioksi, joka toimii eri toimialoilla ja joka on organisoitunut eri toimialoilla omiksi tulosityksiköikseen. Tulosityksiköiden organisoitumisen tavalla ei sinänsä ole määritelmässä merkitystä, mutta tavallisesti ne jaetaan ulkoisiin ja sisäisiin kokonaisuuksiin. Johtamisjärjestelmässä kuntakonserni käsitetään eri tavalla kuin kirjanpidossa, jossa emokunta nähtiin yhdeksi tulosityksiköksi, kun taas johtamisen näkökulmasta emokunta näyttäytyy useamman yksikön muodostamaksi kokonaisuudeksi. Ulkoiseen konserniin kuuluvat juridisesti itsenäiset tulosityksiköt, eli muun muassa osakeyhtiömuotoon organisoitu tuotanto-organisaatio. Sisäiseen konserniin taas kuuluvat ne tulosityksiköt, jotka ovat osa kunnan omaa taloutta, kuten liikelaitokset, netto- ja bruttobudjetoidut yksiköt. (Meklin & Martikainen 2003)

Emokunnan määräysvalta on riippuvainen tulosityksiköiden organisoitumisen tavasta. Ulkoisen konsernin tulosityksikkö, jonka kunta omistaa itse kokonaan, on voitu organisoida osakeyhtiön, yhdistyksen tai säätiön muotoon. Osakeyhtiölaki (625/2006) määrää toiminnan tarkoituksiksi voiton tuottamisen osakkeenomistajille, jotka käyttävät päätösvaltaa yhtiökokouksen kautta. Sisäisen konsernin eli virasto-organisaatioon konsernijohdolla on

suoremmat määräysvallan välineet, kuten resurssiohjaus ja päätösten otto-oikeus, sillä tulosityksiköt on voitu organisoida kunnan kirjanpitoon sisällytetyksi tilivirastoksi tai liikelaitokseksi.

Tuotantoa koskevan päätösvallan delegointi keskusjohtolta tulosityksiköille onkin jakautunut epätasaisesti, kun verrataan ulkoisen konsernin tulosityksikköä ja sisäisen konsernin tulosityksikköä. Myös toiseen suuntaan tapahtuva vaikutus on monituottajuuden näkökulmasta epätasaista: palveluja tuottava tulosityksikkö saattaa olla tiiviisti mukana kunnan strategian valmistelussa, vaikka kunta saattaisi ostaa palveluja ostopalvelulla kokonaan ulkoiselta palvelutuottajalta (ks. Stenvall & Airaksinen 2009).

Meklinin, Rajalan, Sinervon ja Vakkurin (2009) määrittely kuntakonsernille on vienyt analyysia hiukan pidemmälle sitten Laineman (1996) sekä Meklin ja Martikaisen (2003) julkaisujen. He ovat käsitelleet palvelujen järjestämistä byrokraattis-hierarkisen ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen käsitteiden kautta. Tässä kontekstissa myös kunnan oma organisaatio ja johtamisjärjestelmä monimuotoistuvat tuoden tarpeen nähdä kuntakonsernin johtaminen myös monimutkaisen kokonaisuuden hallintana. Tavoitteena on hallita erilaisia toimintayksiköjä ja saada ne toimimaan kokonaisuuden edun mukaisesti.

Kuntakonsernin voi määritellä (Meklin Rajala Sinervo & Vakkuri 2009) käsittämään neljää eri kokonaisuutta: 1) kuntaa oikeudellisena konsernina, 2) kuntaa toiminnallisena konsernina, 3) kuntakonsernia sisäisinä ja 4) ulkoisina toimintayksikköinä sekä kuntakonsernia johtamisjärjestelmänä.

1) Kunta oikeudellisena konsernina käsittää kunnan sekä sen tytäryhteisöt, joihin kunnalla on määräysvaltaa. Tällä kokonaisuudella tulee olla kuntalain määräämä konsernijohto ja sen tulee laatia konsernitilinpäätös, joka laaditaan konserniyhteisöjen taseiden, tuloslaskelmien ja niiden liitetietojen yhdistelmänä sekä sisältäen rahoituslaskelman ja toimintakertomuksessa olevan kertomuksen kunnan tavoitteiden toteutumisesta.

Juridisia eroja eri yksiköiden välillä luo oikeus julkisen vallan käyttöön, joka rajoittuu vain viranhaltijan tehtäväksi. Näin kunnan toiminnan organisointia pohdittaessa rajautuu mahdollisuudet myös sen perusteella käytetäänkö toiminnassa julkista valtaa ja kuka sitä

käyttää. Hallintolaki (434/2003) lähtee siitä, että julkista valtaa kunnassa voi käyttää vain kunnan virassa toimiva henkilö. Nykysäädösten perusteella muun muassa parkkisakkojen anto-oikeutta ei saa siirtää pois viranhaltijan toimesta, pakkohoitopäätökset terveydenhuollossa kuuluvat viranhaltijalle, samoin raskauden keskeytyksestä tehtävä päätös. Näin lainsäädännön antamat oikeudet ja velvollisuudet rajaavat toiminnan organisoitumisen muotoa. Voidaan pohtia tulisiko kuntakonsernin johtamisen näkökulmasta pohtia mitä oikeus julkisen vallan käytöstä heijastaa koko johtamisjärjestelmään ja johtamiseen: minkä toiminnan logiikan – ohjausjärjestelmän – mukaisesti toimitaan.

2) Toiminnallisen kuntakonsernin määrittely tarkastelee kuntaa palvelujen järjestäjänä ja nojaa Laineman (1996) määrittelyyn, jonka mukaan konserni on yhdellä tai useammalla toimialalla toimiva tuotanto-organisaatio, jonka tulosityksiköt voivat olla hyvinkin itsenäisiä, juridisia kokonaisuuksia.

Toiminnallisesta näkökulmasta konserni voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen konserniin riippuen sijoittuvatko yksiköt emokunnan sisään (kuten kunnan oma liikelaitos) vai ulkopuolelle (kuten kuntayhtymä). Konsernijohto on tässä mallissa se joukko toimielimiä, jotka tarkastelevat toimintaa kunnan näkökulmasta. Toiminnallinen määrittely on siten laaja-alaisempi sisällyttäen konsernijohtoon myös kunnanvaltuuston, kun taas kuntalaissa (365/1995, 25§) konsernijohdoksi määritellään kunnanhallitus, kunnanjohtaja/pormestari sekä mahdolliset viranhaltijat.

3) Kunnan sisäinen ja ulkoinen konserni tarkoittavat toimintayksiköiden jakoa sen perusteella millaista muodollista päätösvaltaa emokunta niissä hallitsee. Sisäistä konserniaan (brutto- ja nettoyksiköt, liikelaitokset) kunta ohjaa suoraan talousarvion avulla, kun taas ulkoisen konsernin (osakeyhtiöt, kuntayhtymät, muut määräysvallassa olevat yksiköt) ohjaus kuuluu omistajaohjauksen piiriin. Kunta asettaa niille vaatimuksia, mutta ulkoisen konsernin yksiköt ovat verrattain itsenäisiä taloudellisesti ja juridisesti.

Meklin ja Martikainen (2003, 30-31) erittelevät kaksi ulkoisen konsernin hallintamallia. Ensimmäinen on niin sanottu perinteinen kuntakonsernin malli, jossa tytäryhteisöt ovat suoraan kunnan keskushallinnon alaisuudessa ja jonka ongelmana saattaa kuitenkin olla puutteellinen käsitys koko kuntakonsernin taloudellisesta tilasta ja vastuista. Toinen malli on

niin sanottu holding-yhtiö -malli, jossa kunta on organisoinut tytäryhteisöt oman hallintayrityksen alaisuuteen, jolloin kunnan suorassa alaisuudessa on vain yksi yritys. Hallintayrityksen toimitusjohtajana voi toimia kunnan oma viranhaltija sivutoimisesti tai päätoiminen toimitusjohtaja voi olla kuntaorganisaatiossa esimerkiksi liiketoimintajohtajan nimikkeellä. Mallin vahvuudeksi arvioitiin viestinnän jouhevuus, mutta se on verrattain tehoton tapa rakentaa synergiaa ja toiminnallista hyötyä koko kuntakonsernin yksiköiden välillä.

4) Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä tarkoittaa yksiköiden toiminnan ohjausta konsernin kokonaisedun mukaisesti. Kokonaiseduksi on määritelty yksiköiden toiminta tehokkaasti, yhdensuuntaisesti ja samassa tahdissa siten, että kokonaisuuden tulos on enemmän kuin yksiköiden yhteenlaskettu summa. Konsernin johtamisjärjestelmä on jaettavissa kahteen osaan: johtamisjärjestelmän luomiseen ja ylläpitoon sekä järjestelmän käyttämiseen kuntakonsernin toiminnan ohjauksessa.

Kuntakonsernin hallinta on hankalaa. Määttä (2010, 29) kuvaa kuntakonsernia hybridioorganisaatioksi ja tekee eron verkosto-organisaation muistuttamalla, että kuntakonsernilla on vain yksi keskus, kun taas verkosto-organisaatio on monikeskuksinen. Ohjaus ja johtaminen kuntakonsernissa tapahtuu kahdenvälisesti. Yksinkertaisesti konsernin johdon omaava päätösvalta helpottaa hallintaa verrattuna verkostokuntaan. Organisaatiosta voidaan tunnistaa Mintzbergin (1990) klassisen organisaatioteorian mukaiset osat: huippu, keskijohto, suoritettava taso, suunnittelijat ja tukipalvelut, vaikka toiminta olisikin järjestetty divisioonamallin mukaisesti konserniksi.

Määttä erottaa väitöskirjassaan kuntakonsernista neljä eri kokonaisuutta sekä konsernijohdon (ks. KUVIO 1): 1. konsernimainen hierarkia (lautakunnat, virastot) sekä 2. markkinasuuntautuneet tuotanto-organisaatiot (tilaaja-tuottajat) muodostavat *sisäisen konsernin*, (säädellyillä) markkinoilla toimivat (yhtiöt) ja hierarkkisesti ohjatut (kuntayhtymät, säätiöt, yhdistykset) muodostavat *ulkoisen konsernin*. Lisäksi 2. markkinasuuntautuneet tuotanto-organisaatiot ja 3. (säädellyillä) markkinoilla toimivat (yhtiöt) muodostavat *toiminnallisen konsernin*.

KUVIO 1: Kuntakonsernin rakenne (Määttä 2010, 89)



Tässä kokonaisuudessa strateginen johtaminen on saavuttanut suosiota, jonka myötä tulosjohtaminen ja markkinaohjautuvuus on olennainen osa kunnan toimintaa. Strateginen johtaminen on johtamismenetelmä, jossa korostuu epäsuora, yleinen ja haluttuun lopputulokseen keskittyvä ohjaus (Määttä 2010, 29). Konsernijohtaminen on taas johtamisjärjestelmä, johon valitun johtamismenetelmän ohella kuuluu tietynlaiset ohjauksen instituutiot (konsernirakenne ja konsernijohto).

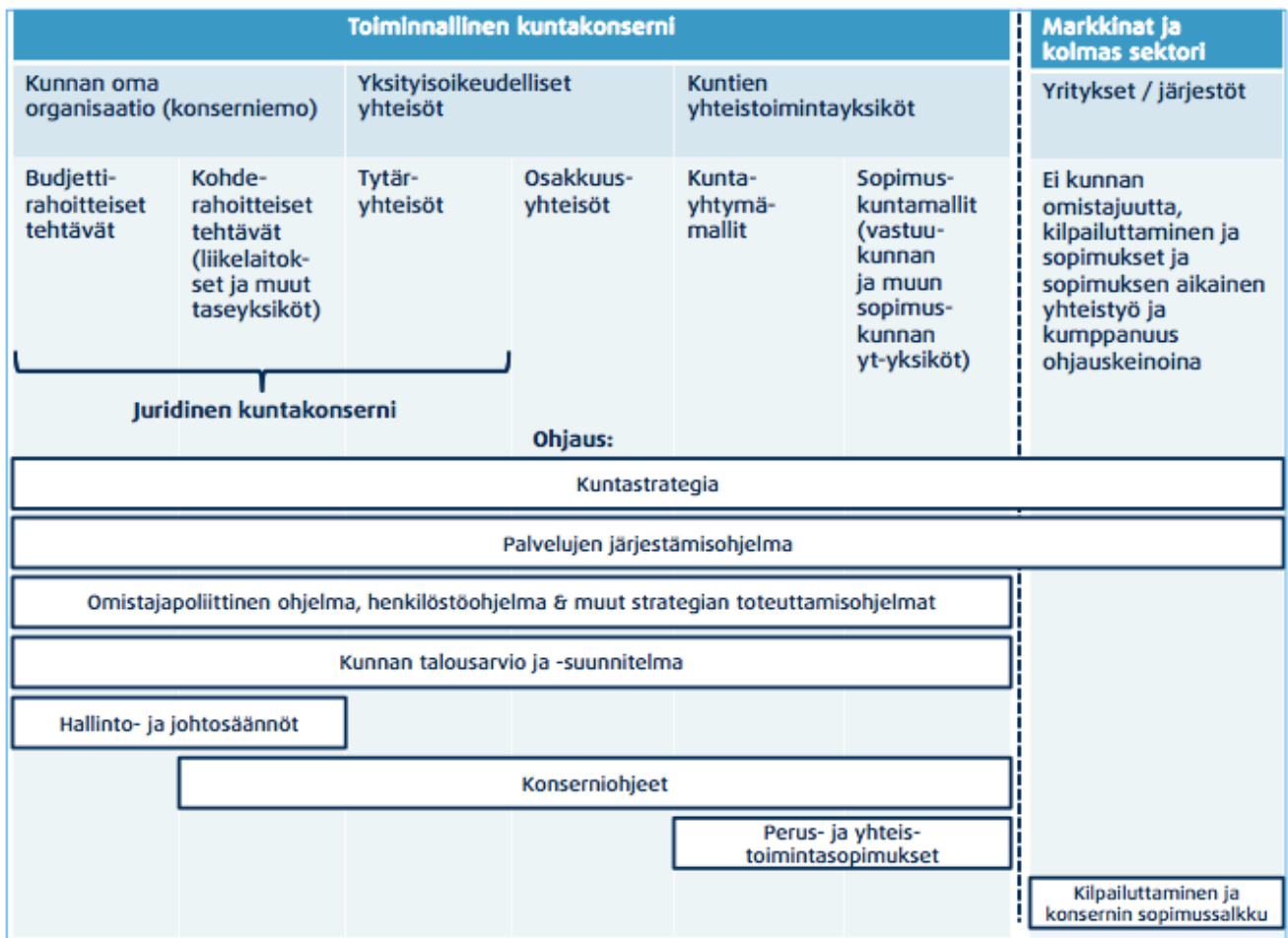
Lisäksi Määttä (2009) huomauttaa, että kuntakonserni rakenteena poikkeaa hybridioorganisaatio-käsitteestä, jolla taas tarkoitetaan eri ohjausjärjestelmien kokonaisuutta ja jota ohjataan konsernirakenteen avulla. Kuntien kohdalla konsernijohtamisella tarkoitetaan usein konsernijohdon harjoittamaa ohjausta ja valvontaa. Tämän kokonaisuuden hallinnassa on käytetty myös *governance*-käsitettä, joka viittaa monitoimijuuteen kokonaisuudessa. Meklinin ja Martikaisen (2003, 16) kuvaus eri johtamistavoista suhteessa palvelujen tuottamistapoihin kuvaa hyvin kuntajohtamisen haastavuutta pelkästään palvelutuotannon kannalta.

Kuntaliitto (Pauni) julkaisi 2012 konsernijohtamisen asiantuntijaryhmänsä kehittämisaloitteen kuntakonsernin strategisesta ja poliittisesta johtamisesta. Siinä tarkastelunäkökulma on kuntajohtaminen. Konsernin tarkoituksiksi nähdään kuntakonsernin yksiköiden nivominen yhteen siten, että ne toteuttavat yhteistä strategiaa ja toimivat koko konsernin kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Määriteltiin

toiminnalliseen kuntakonserniin kuuluvat emokunta ja sen budjettirahoitteiset (virastot) ja kohderahoitteiset (liikelaitokset, taseyksiköt) yksiköt, yksityisoikeudelliset yhteisöt (tytär- ja osakkuusyhteisöt) sekä kuntien yhteistoimintayksiköt (kuntayhtymät, sopimuskuntamallit). Mallissa hahmotellaan myös konsernijohtamisen eri välineet sekä rajapinta monituottajuuden kautta markkinoihin ja kolmanteen sektoriin. Malli sisällyttää itseensä juridisen ja johtamisen (johtamisjärjestelmä) näkökulman. Sen sijaan ajatusta kuntakonsernin ulkoisesta ja sisäisestä osasta on häivytetty ja kuntakonserni nähdään kokonaisuutena ulkoisia rajapintoja myöten. Mallissa myös nivotaan yhteen konsernin käsitteellinen rakenne sekä johtaminen.

Keskeisin ero Määtän malliin on suhde toimintaympäristöön: Määtä linkittää kuntakonsernin osat eri ulkoisten ohjausjärjestelmien tai toiminnan logiikoiden kautta ympäristöön, kun taas Kuntaliiton malli tarkastelee kuntakonsernia sisäisenä, suljettuna järjestelmänä, jossa ohjaukset tapahtuvat sisäisesti, johtamisjärjestelmälle alisteisina ja asiakirjamallisina. Hierarkkinen toiminnan logiikka on siten itseoikeutetusti mallin ytimessä.

KUVIO 2: Kuntaliiton malli kuntakonsernin johtamisjärjestelmästä (Pauni 2012, 7)



Konsernijohto

Konsernijohto on avainasemassa tarkasteltaessa kuntakonsernin toimintaa. Ongelmat monialaisen konsernin johtamisessa perustuvat siihen, että johtaminen on yksinkertaisesti vaikeaa ja toisaalta konsernijohtoon käsitykset itse organisaatiosta sopivat heikosti itse konserniin.

Kuntakonsernijohtoon määrittely vaihtelee. Konsernijohtoon hahmottumisen kautta syntyy kuva itse konsernin käsittämisestä. Konserniksi määritellään toisaalta ulkoinen konserni (holding-malli) jättäen virasto-organisaation (sisäinen konserni) konsernin johtotoimien ulkopuolelle. Määttä antaa esimerkiksi tästä mallista Turun³, jossa virasto-organisaatiosta ei puhuttu konsernin osana. Toisaalta, konsernin toiminnallisen määrittelyn kautta

³ Turun kaupunki uudisti konserniorganisaationsa Määtän väitöstutkimuksen julkaisun jälkeen.

konsernijohto ohjaa koko kunnan toimintaa virastoista liiketoimintaan. Tästä Määttä toteaa esimerkiksi Tampereen, jossa tilaajaorganisaatiolla on erityisen vahva asema konsernissa.

Kuntalaki (365/1995, §25) määrittelee konsernijohdoksi kunnanhallituksen, kunnanjohtajan tai pormestarin sekä nimetyt viranhaltijat. Näin kunnanvaltuustolle jää tehtäväksi konserniohjauksen periaatteista päättäminen. Lisäksi talousarvion yhteydessä kunnanvaltuusto asettaa tavoitteita konsernille.

Meklin ja Martikainen (2003, 19) määrittelevät konsernijohdon tehtäviksi saada kunnan yksiköt marssimaan tehokkaasti, samaan suuntaan ja oikeassa tahdissa. He nostavat esiin myös strategisen johtamisen kokonaisvaltaisuuden siten, että konsernin eri osat on huomioituina kuntastrategiassa, jossa toimintaa ohjataan.

Määtän (2010, 134) mukaan konsernijohdon tehtävä monituottajuudessa on luoda ohjausjärjestelmän säännöt, taata konsernietu ja ohjata toimintaa (sopimusten kautta välillisesti).

Määttä (2010, 149) arvioi, että kuntajohtamisen poliittinen luonne on vaikuttanut kuntakonsernin johdon tehtävien läänittämiseen ja edelleen tuotanto-organisaatioiden ohjausjärjestelmän kehittymiseen, sillä johtopaikat ovat olleet haluttuja ja niiden edustamat hallinnonalat jaettu poliittisin perustein.

2.2.2 Nykylainsäädäntö ja ohjeet kuntakonsernista

Edellisen, ison kuntalain (365/1995) uudistamisen myötä kuntaorganisaatio on kehittynyt kohti konsernimaista ajattelua.

Kirjanpitolain (1336/1997) osittainen käyttöönotto muutti merkittävästi talousajattelua ja toi kuntiin konsernikäsitteen oikeudellisessa merkityksessä. Konsernin yksiköt jäivät kunnan päätösvaltaan kunnan tilinpäätössäädösten kautta. Kunnat velvoitettiin tekemään konsernitase, jos sillä oli kirjanpitolaissa tarkoitettulla tavalla määräysvaltaa toisessa kirjanpitovelvollisessa, kuten esimerkiksi kunnan pääosin omistamassa osakeyhtiössä.

Vuonna 2007 kuntalakiin otettiin mukaan tarkempia määräyksiä kuntakonsernista. Keskeisimmät muutokset esiteltiin hallituksen esityksessä kuntalain muuttamisesta (HE 263/2006), jonka myötä kuntalakiin otettiin säännökset kuntakonsernista ja kunnallisesta liikelaitoksesta sekä määriteltiin kunnan eri toimielinten ja kunnan viranhaltijajohdon konsernia koskevasta toimivallan jaosta ja tehtävistä.

Muutos selkeytti kuntakonsernin ohjausta. Valtuuston tehtäväksi määrättiin Kuntalain 13§ mukaisesti päättää kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohja- uksen periaatteista. Valtuuston asemaa kuntakonsernin tavoitteiden asettajana korostettiin ja samalla selkiytyi erityisesti valtuuston ja hallituksen työnjakoa. Edelleen määriteltiin, että kunnan, jolla on kuntakonserniin kuuluvia tytäryhteisöjä, on laadittava konsernitilinpäätös, joka sisältää konsernitaseen, -tuloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman liitetietoineen. Kunta, jolla ei ole liikevaihdoltaan merkittäviä tytäryhteisöjä voi edelleen laatia vain konsernitaseen liitetietoineen. Uusitut pykälät astuivat voimaan keväällä 2007. (Kuntaliitto 2007)

Kuntakonserni määriteltiin (HE 263/2006) siten, että kunta tai kuntayhtymä on konsernin emoyhteisö ja sen tytäryhteisöjä ovat yhteisöt, joissa kunnalla tai kuntayhtymällä on yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa määräysvalta. Määräysvallalla tarkoitetaan emoyhteisön oikeutta käyttää yli puolta kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. Määräysvalta voi tarkoittaa myös oikeutta nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä tai toimielimessä, jolla on tämä sama oikeus. Määräysvalta voi perustua myös muihin seikkoihin, jotka luovat kunnalle oikeuden tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyhteisössä. Tosiasiallista määräysvaltaa on tulkittava rajatusti. Määräysvallan peruste tulee tällöin selvittää ja arvioida tapauskohtaisesti ja kokonaisuutta painottaen. (Kuntaliitto 2007)

Edelleen määriteltiin (HE 263/2006) konsernijohtoksi kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari sekä mahdolliset muut määrätyt viranhaltijat tai toimielimet. Siten esimerkiksi kunnanhallituksen alainen konsernijaosto kuuluu konsernijohtoon. Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Konserniohjauksella tarkoitetaan omistajaohjausta ja tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista. Omistajaohjaus on kunnan edustajien päätösvalan käytön ohjaamista yhtiökokouksessa tai

vastaavassa toimielimessä. Tytäryhteisöjen valvontaa koskevia ohjeita puolestaan annetaan kunnan omille toimielimille ja viranhaltijoille. Konsernijohto voi lisäksi antaa ohjeita tytäryhteisöille erikseen sovittavissa kuntakonsernin toiminnoissa kuten tilinpäätösraportoinnissa tai rahoituksen taikka hankintojen järjestämisessä. (Kuntaliitto 2007)

Konserniohjauksen keskeisistä osista, tavoitteiden asettamisesta ja niiden toteutumisen valvonnasta, säädettiin useissa kohdissa. Valtuuston tuli Kuntalain 13§n mukaisesti asettaa tavoitteet. Lakiin on otettu tytäryhteisön tiedonantovelvoitetta selkeyttävä Kuntalain 70 §. Säännöksen mukaan kunnanhallituksella tai vastaavalla toimielimellä kuntayhtymässä on oikeus saada tytäryhteisöltä tarpeelliset tiedot kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja toiminnan tuloksen laskemiseen. Säännös vastaa osakeyhtiölain mukaista tytäryhteisön tiedonanto- velvoitetta. Kuntalain 69§:n mukaan kunnan toimintakertomusta tuli täydentää lisäyksellä selvityksen antamisesta konsernia koskevien tavoitteiden toteutumisesta. Tarkastuslautakunnan tuli arvioida tavoitteenasettamisessa sekä tavoitteiden saavuttamista.

Myös saman hallituksen esityksen (HE 263/2006) yhteydessä muutettiin kuntalain esteellisyysäännösten soveltamista siten, ettei hallintolain (434/2003, 28§) mukaisesti viranhaltija tai luottamushenkilö ole esteellinen päätöksenteossa, vaikka itse tai läheinen toimisi yhteisössä, joka olisi asianosaisena päätöksessä saamassa hyötyä. Muutoksen myötä mahdollistui tiiviimpi vuorovaikutus konsernin sisällä, kun keskeiset henkilöt kunnan hallinnossa saattoivat osallistua tytäryhteisön päätöksentekoon. Esteellisyysäännös liittyy nimenomaan julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen rajapinnan ylittymiseen. Muutoksen myötä kunnan edun mukainen toiminta olisi toiminnan ensisijainen logiikka ja siten jääviyysäännösten lieventäminen ymmärrettävää. Lain valmistelussa kerättyjen lausuntojen joukossa Tampereen kaupunki oli nostanut esiin kiinnostavan huomion, ettei esteellisyysäännöksiin esitettävää poikkeusta tarvittaisi Tampereen soveltamassa tilaaja-tuottaja-mallissa.

Konsernin toimintaa selkeytettiin Kuntalaissa liikelaitoksia koskevilla säännöksillä vuonna 2007 (HE 129/2007).

Vuonna 2012 kuntalakia tarkennettiin Kuntalain muutoksella (HE 24/2012) konsernin valvonnan osalta. Kunnanvaltuuston tulisi päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Hallintosääntöön tulisi sisällyttää sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvä tehtävien ja vastuun jako kunnassa. Kunnanhallituksella olisi velvollisuus vuosittain toimintakertomuksessa raportoida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. (Meklin, Rajala, Sinervo, Vakkuri 2009, 258)

Vuonna 2012 Valtionvarainministeriö käynnisti kuntalain kokonaisuudistuksen, jonka osana myös johtamista ja kuntakonsernia tarkastellaan.

Kuntaliiton ohjeistus

Suomen Kuntaliitto on kehittänyt kuntakonsernin johtamista. Sen ohjeilla on merkittävä vaikutus kuntien toimintaan, mikä antaa perusteet tarkastella niitä myös osana tätä tutkimusta.

Vuonna 2005 Kuntaliitto uudisti konserniohjeensa, jossa käsiteltiin aiempaa laaja-alaisemmin myös konserniohjeiden oikeudellista luonnetta ja hyväksymismenettelyä, konsernin toiminnan suuntaamista kunnan omistajapolitiikan tavoitteiden ja toimintastrategian mukaisesti, hankintalainsäädännön konsernin toiminnalle asettamia reunaehtoja, keskitettyjen konsernitoimintojen järjestämistä sekä konsernin tarkastusta ja valvontaa (Kuntaliitto 2005). Samaan aikaan julkaistiin myös omistajaohjauksen ohje. Konserniohje on siten paitsi juridinen ja talouden hoidon ohjeistus, myös toiminnallinen evästys toimivaan kuntakonsernin ohjaukseen. On lisäksi huomattava, että kuntalain muutos kuntakonsernia koskien syntyi tämän ohjeistuksen jälkeen.

Konserniohjeessa (Kuntaliitto 2005) kuntakonsernia lähestytään talouden näkökulmasta. Yläkäsitteenä on kuntakokonaisuus, jonka osa konserni on. Kuntakokonaisuus jakaantuu kolmeen osaan: Ulkoiseen eli juridiseen osaan, sisäiseen konserniin ja kuntakonserniin kuulumattomaan osaan. Näistä sisäinen ja ulkoinen konserninosa muodostavat kuntakonsernin.

Sisäinen konserni pitää sisällään budjettirahoitteiset ja kohderahoitteiset toiminnot, eli palvelujen tilaajat ja verorahoitteiset tuottajat (virastot) sekä talousarvioon sidotut tase- ja nettoyksiköt ja talousarviosta irrallaan olevat liikelaitokset ja rahastot. Kuntaliiton ohjeissa kunnan talousarviosta on sama yksiköiden jaottelu. Ohje taas nojaa kunta- ja kirjanpitolakiin siltä osin kuin kunnan tulee taloudenpidossaan huomioida ja eritellä taloudellista toimintaa.

Ulkoinen, juridinen konserni käsittää tytäryhteisöt, eli kunnan omistamat yritykset, yhdistykset, säätiöt ja osuuskunnat.

Kuntakonserniin kuulumattomat kunnan palveluja tuottavat yhteisöt ovat kuntayhtymät, omistusyhteisyhteisöt, eli osakkuus-, yhteis- ja muut omistusyhteisyhteisöt, sekä muut kunnan asiakaspalveluja tuottavat yhteisöt.

Ohjeistus on suunnattu ensisijaisesti ulkoisen konsernin ohjaamiseen, vaikka kuntakonsernin muodostavat niin sisäinen kuin ulkoinen konserninosa.

Linkkinä näiden kahden konserninosan välillä nähdään kunnan hierarkkisessa järjestelmässä toimiva omistajaohjaus sekä ne kunnan edustajat (luottamushenkilöt ja viranhaltijat), jotka kunta nimeää ulkoisen konsernin ja omistusyhteisyhteisöjen toimielimiin edustamaan kuntaa. Konserniohje on pysyväisluonteinen ohjeistus kunnan edustajille. Ohjeistuksella voidaan siten velvoittaa yhtiökokousta tekemään edelleen päätöksiä koskien hallitusta tai toimitusjohtajaa, tai suoraa tytäryhteisöä, joka toimii kunnan luottamuksen varassa.

Konserniohjeessa käsitellään kuntakonsernin ohjausta toiminnallisesta näkökulmasta. Valtuustolle annetaan konserniohjeessa strateginen rooli, ja operatiivisemman ohjauksen sekä valvonnan hoitaa kunnanhallitus ja edelleen delegoitu toimija (jaos tai viranhaltija). Kunnanjohtaja on merkittävässä roolissa vastaten konsernipolitiikasta. Kuntaliitto esittää, että konserniohjeesta tulee päättää kunnanvaltuuston, mutta sitä tulee käsitellä myös tytäryhteisön päätöksentekokelemissä. Ohjetta sovelletaan sellaisenaan konserniin, sekä soveltuvin osin konsernin ulkopuoliseen osaan. Ohjeistuksessa varoitetaan mahdollisista ristiriidoista, joiden osalta kunkin yhteisön toimintaa säätelevä lainsäädäntö ylittää konserniohjeen, joten jo valmistelussa tulisi huomioida mahdolliset ristiriitaisuudet. Etukäteinen, vuorovaikutteinen valmistelu tytäryhteisöjen kanssa nostetaan keinoksi

sitouttaa ja suhteuttaa ohjeistus toimivaksi. Valvonnan tulee painottua ohjeiden mukaan toiminnan tuloksellisuuteen ja taloudellisen aseman seurantaan, analysointiin ja raportointiin sekä asetettujen tavoitteiden saavuttamisen seurantaan.

Ohjeistuksen tavoitteena on välttää tilanteita, joissa kunnan ja tytäryhteisön etu olisivat ristiriidassa. Lainsäädäntö kuitenkin velvoittaa muun muassa toimimaan yrityksessä sen etujen mukaisesti, kuten konserniohjeessakin muistutetaan. Siten ohjeistus on luonteeltaan ennen kaikkea ennakoiva ja ohjaava, kuin operatiivinen.

2.3 Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä

Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä on siis yksi kuntakonsernin hahmottamisen tavoista, jossa pyritään jäsentämään sen toimintaa. Kuntakonserni on toisaalta myös yksi kunnan johtamisjärjestelmistä. Johtamisjärjestelmäksi voidaan hahmottaa sellaiset organisoimistoimet ja universaalit mekanismit, joiden avulla systeemistä muodostuu kokonaisuus.

Kuntakonsernin johtaminen käsittää keskushallinnon harjoittamat johtamistoimet. Se sisältää Määtän (Määttä 2010) mukaan konsernirakenteen ja soveltuvan johtamismenetelmän.

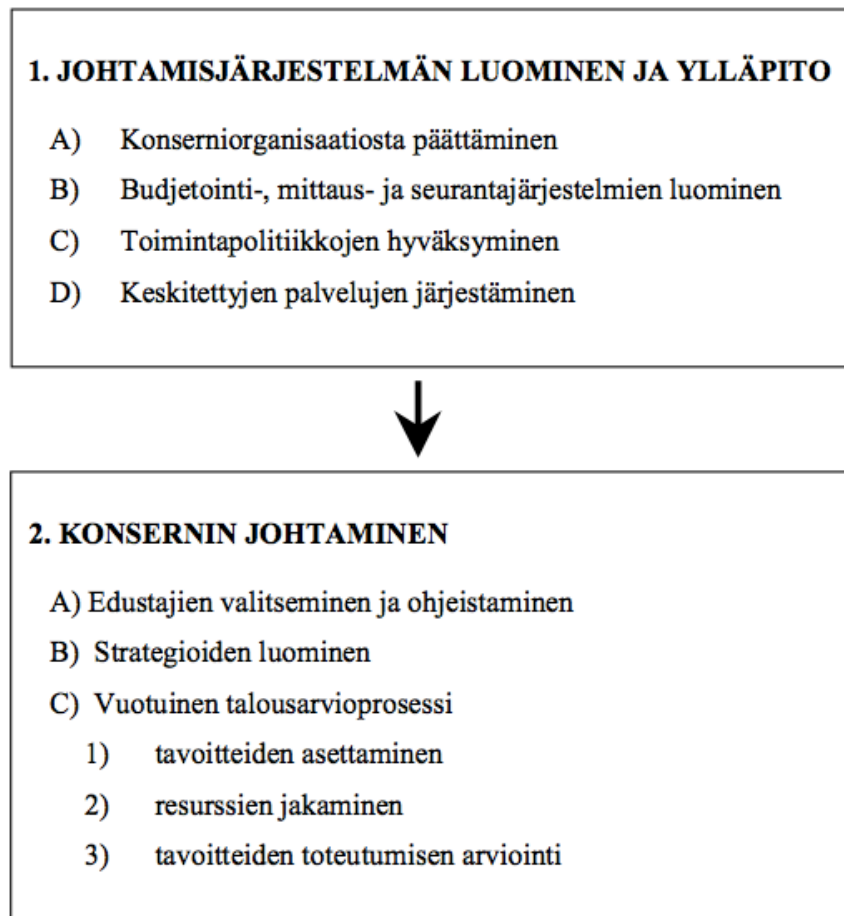
Johtamisjärjestelmällä tarkoitetaan johtamisen A. rakenteita ja B. prosesseja (menetelmiä).

- A. Rakenteista siinä tarkastellaan sekä johdettavien että johto-organisaatioiden rakenteita. Johtamisen rakenteiksi voidaan käsittää organisaatioiden rakenteet ja ohjaavien asiakirjojen kokonaisuus.
- B. Prosesseja voi tarkastella menetelmätasolla, pitäen sisällään johtamistoiminnan muodon ja informaation. Ne ovat kokonaisvaltaisia, systematisoituja toimintoja, jotka sisältävät keskeisiä johtamisfunktioita (tavoitteenasettelu, suunnittelu, toimeenpano ja valvonta). Tuttuja kuntajohtamisen johtamismenetelmiä ovat muun muassa tulosjohtaminen ja strateginen johtaminen. (Määttä 2010, 149)

Meklin ja Martikainen (2003) erottelevat kuntakonsernin johtamisjärjestelmästä kaksi kokonaisuutta: A. johtamisjärjestelmän luomisen ja ylläpidon sekä B. johtamisjärjestelmässä toimimisen.

- A. Johtamisjärjestelmän ylläpito pitää sisällään A. Konserniorganisaatiosta päättämisen, joka tarkoittaa toiminnan organisointia, vastuutahojen määrittämistä ja päätösvallan jakamisesta päättämistä. B. Budjetointi-, mittaus- ja seurantajärjestelmien luomista sekä sisäisen valvonnan järjestämistä sekä kuntalain viimeisten muutosten myötä myös riskinhallintaa. C. Toimintapolitiikkojen hyväksymistä, jolla luodaan operatiivisen toiminnan pelisäännöt, eli suunnataan toimintaa, määritellään hankintoihin, rahoitukseen ja sijoitukseen liittyvät ohjeet sekä linjataan henkilöstöpolitiikkaa. D. Keskitettyjen palvelujen järjestäminen, eli konsernipalvelujen organisointi organisaatiomuodon mukaan. Käytännössä päätettävänä on tukipalvelujen järjestäminen joko keskushallinnon alaisena, jokaisessa yksikössä itse tai ostaminen kunnan ulkopuolelta markkinoilta tai yhteistoimintajärjestelyin.
- B. Johtamisjärjestelmän organisointi antaa edellytykset itse johtamistoimille, joista on erotettavissa kunnan edustajien valitseminen ja ohjeistus, strategioiden luominen ja vuotuinen talousarvioprosessi. A. edustajien valinta sisältää myös option edustajien vaihtamisesta, jos kunnan valitsevat edustajat eivät edistä tytäryhtiössä kunnan linjauksia ja etua. Tällöin keskeistä on myös itse päätöksen tekeminen siitä, käytetäänkö johtamisvälineiden koko valikoimaa mukaan lukien tytäryhteisön hallituksen vaihtaminen. B. Strategioiden luomisen kautta suunnataan koko konsernin toimintaa, jolloin jokaisen kunnan konserniyksikön omassa strategiassa tulisi lähtökohdaksi luoda omistajan linjaukset. C. talousarvioprosessissa jo kuntalaki velvoittaa valtuustoa asettamaan tavoitteita koko konsernin osalta, mutta laajempi tavoitteenasettamisessa kuuluu osana talousarvioprosessia: mikä on omistajuuden perustelu, mitkä ovat kunnan taloudelliset kokonaisvastuut konsernissa ja onko kunnalla taloudellisia tavoitteita omistamiensa yritysten suhteen.

KUVIO 3: Kuntakonsernin johtamisjärjestelmän luominen ja johtaminen (Meklin & Martikainen 2003)



Konsernijohtamisen käsitteet eivät ole aivan vakiintuneet, sillä osissa kuntia konsernijohtamisella ei tarkoiteta esimerkiksi hierarkkisesti johdettua osaa kunnasta. (Määttä 2010, 144)

Joten, kun tarkastellaan kuntakonsernia johtamisjärjestelmänä, tarkoitetaan rakenteita ja johtamistoimia, niiden luomista ja niissä toimimista.

TAULUKKO 1: Johtamisjärjestelmän hahmottaminen muodon ja toiminnan kautta

	Luominen	Toiminta
Rakenteet	Organisoituminen, organisaatorakenne, yksiköiden perustaminen, vastuuhenkilöiden nimittäminen, keskitettyjen palvelujen järjestäminen	Strategiaprosessi, päätösten toimeenpanoa, johtamisjärjestelmän ylläpitoa
Johtamistoimet	Valtuuston konsernijohtamisen periaatteet, seurantajärjestelmien luominen	Johtamisen kehittäminen, koulutus

2.3.1 Rakenteiden luominen

Johtamisjärjestelmän luomista ohjaa osaltaan lainsäädäntö, josta dualistinen johtamisjärjestelmä saa perusmallinsa. Kunnalle jää kuitenkin laajasti harkintavaltaa varsinaisen oman mallin muotoilussa. Poliittisen ohjauksen kannalta keskeisiä valintoja ovat pormestari-mallin käyttöönotto sekä kuntaorganisaatiosta päättäminen: kuntakonserni organisaatiomallina asettaa tässä tutkimuksessa esiin nostettuja haasteita ja mahdollisuuksia kuntajohtamiselle.

Monimuotoisen organisoitumisen ohjaus ei ole aivan yksinkertaista. Valkama (2004, 150-160) on problematisoinut yhtiöittämistä ja verkostohallinnan piirissä on pohdittu julkisen ja yksityisen rajapinnan ylittävää hallintaa.

2.3.2 Johtamistoimien luominen

Kuntajohtamisessa on sovellettavissa erilaisia ohjausjärjestelmiä ja sitä kautta johtamiseksiideoita. Työnjako eri toimielinten välillä on oleellinen päätös, kun punnitaan millä tasolla ja mistä asioista poliittinen järjestelmä haluaa antaa ohjausta. Keskeinen osa on

myös seurantajärjestelmien luominen, joilla konsernijohto hankkii tietoja konserniyksiköiden toiminnasta ja kokonaisuuden hallinnasta.

Kuntaliitto on painottanut omissa julkaisuissaan johtamisvälineiden hierarkkisuutta. (Pauni 2012). Ohjeena on, että ylätason strategiasta johdetaan alemman tason ohjelmat, tavoitteet ja operatiiviset toimet.

2.3.3 Toiminta rakenteissa

Toiminta johtamisrakenteissa tarkoittaa strategista prosessia, päätösten toimeenpanoa sekä johtamisjärjestelmän ylläpitoa. Osallistavan strategiaprosessin näkökulmasta toiminnan voidaan ajatella lävistävän horisontaalisesti ja vertikaalisesti eri toiminnan tasot organisaatiossa. Päätösten toimeenpano on ammatillisen johtamisjärjestelmän sisällä tapahtuva prosessi, jossa toimeenpannaan poliittisen järjestelmän päätöksiä. Johtamisjärjestelmän ylläpito liittyy säännölliseen arviointiin rakenteiden toimivuudesta ja reflektointiin kunnan johtamisesta, jota saatetaan toteuttaa jopa valtuustotasolla.

2.3.4 Johtamistoimet

Konsernijohtaminen voi olla strategista tai operatiivista. Tässä kehitys on ollut operatiivisesta johtamisesta kohti strategista johtamista. Kuitenkin hallinnon ja johtamisen kehittäminen on määrännyt muutoksen tahdin, vaikka palvelutuotanto itsessään on muuttunut voimakkaasti hierarkkisesta kohti markkinaohjautuvaa toimintatapaa (Määttä 2010, s. 134) ja siten on heijastanut omia johtamisen muutostarpeita. (mt., 144-145) Keskeinen vaikutin on ollut poliittinen järjestelmä, josta käsin kuntajohdon tehtävät on jaettu poliittisiin perusteisiin, mikä jako on taas heijastunut itse palvelutuotannon ohjausjärjestelmän kehittämiseen. Tärkeä havainto on kuitenkin se, että johtamisen kehittäminen sekä palvelutuotanto ovat keskenään vuorovaikutuksessa ja vaikuttamisen suunta on molemmin puolinen (mt. 2010, 149).

3 OHJAUSJÄRJESTELMÄT JA JOHTAMISEN MUUTOS MONITUOTTAJUUDEN NÄKÖKULMASTA

Kuntien palvelutoiminnan monituottajuutta tarkastellaan tässä ohjausjärjestelmien kautta. Tarkastelussa on mukana markkinaohjautuvia palvelujärjestelmiä laajempi kokonaisuus, jotta organisoitumisen muutoksen dynamiikan tuoma vaikutus johtamisjärjestelmiin hahmottuisi tarkemmin. Monituottajuus linkittyy tilaaja-tuottaja-ajatteluun, jossa kunnan rooli palvelujen järjestäjänä ja tuottajana on eriytetty siten, että kunnan palveluja voi tuottaa muutkin toimijat kuin kunta itse. Järjestelyllä haetaan ennen kaikkea tehokkuutta niukkojen resurssien paineessa.

Tässä tutkimuksessa monituottajuutta tarkastellaan kapeasti kuntakonsernin sisäisenä monituottajuutena⁴. Määrittely noudattelee pääasiassa tilaaja-tuottaja-mallin kuntakonsernin sisäisen tilaaja-tuottaja-mallia, jossa tuottaja on omajohtoinen (Pauni 2010, 14-17), mutta tässä tutkimuksessa ei ole edellytetty, että monituottajuuteen kuuluisi puhtaimpien tilaaja-tuottaja-mallien mukainen sopimusohjaus, vaan monituottajuutta kuvaa ennemmin tulosityksikköjä muistuttavat eri tavoin organisoidut palveluyksiköt. Näin yhteistyö kunnan omistuksen ja siten päätösvalan ulkopuolisten toimijoiden kanssa rajautuu pois.

Kunnan toiminnan organisoituminen on muuttunut ja monimuotoistunut byrokraattisesta hallintojärjestelmästä markkinaohjautuvammaksi ja kohti itseohjautuvien yksiköiden muodostamaa kuntakonsernia (Anttiroiko yms 2007, 164). Toiminnan kehittymiseen on vaikuttanut paitsi valtio erityisesti rahoitus- ja lainsäädäntöpäätöksensä kautta, mutta ennen kaikkea kuntien johto etsien tehokkaimpia ja sujuvimpia tapoja organisoida kunnan toimintaa lisääntyneiden velvoitteiden ja niukenevien resurssien myötä aiempaa epävarmemmassa toimintaympäristössä.

⁴ Monituottajuutta ei ole kirjallisuudessa määritelty kovin tarkasti, mikä voi tuottaa ongelmia tulkintojen tekemisessä.

Kunnan tehtävät voidaan jakaa kolmeen kokonaisuuteen: julkisen vallan käyttöön, palvelujen järjestämiseen ja aluekehittämiseen. Näiden tehtäväkokonaisuuksien organisoinnissa tulee ottaa niiden erityispiirteet huomioon. Oikeusvaltioperiaatteiden mukaisesti yksilöön kohdistuvat viranomaisen vallassa olevat päätökset perustuvat sääntöihin ja toiminta on organisoitu hierarkkiseen byrokratiaan. Näin esimerkiksi pakkohoitopäätösten tulee olla viranomaisen tekemiä ja niissä tulee voida valittaa. Palvelujen järjestämisvelvoite on sinänsä laventunut (ks. Kuntien tehtävien kartoituksesta Valtiovarainministeriö 2013) ja samalla myös palvelujen tuottaminen on monipuolistunut. Palvelujen tuottaminen ei ole enää vain kunnan omaa toimintaa, vaan monituottajuuden kautta markkinamekanismit vaikuttavat yhä enemmän myös palvelujen järjestämisen organisointiin. Aluekehitys on laajempi tehtävä kuin kunnan omien rajojen sisällä tapahtuvaa päätöksentekoa, jolloin verkostomaiset hallinnan keinot ovat yhä suositumpia tapoja toimia.

Ohjausjärjestelmät ⁵ ovat toiminnan logiikoita, jotka samalla paljastavat tavoitteita, toimintatapoja ja toimijoita. Kuntakonsernissa eri ohjausjärjestelmät toimivat lomittain. Hallinnollinen, valituskelpoinen päätös on viranomaisen tekemä, mutta toiminnan organisoinnissa saattaa olla mukana markkinaehtoisuutta tai verkostossa tehdyn kehittämisen vaikutteita. Ajan myötä kuntaorganisaatiossa eri ohjausjärjestelmät kerrostuvat organisaation sisällä riippuen tehtävän luonteesta ja muodostavat kunnasta ohjausjärjestelmien kannalta hybridin.

Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen tilanne syntyy, kun kuntakonsernihybridiä ryhdytään johtamaan ja sen johtamisjärjestelmää muotoillaan. Johtamisjärjestelmäksi voidaan hahmottaa sellaiset organisoimistoimet ja universaalit mekanismit, joiden avulla systeemistä muodostuu kokonaisuus. Johtamisjärjestelmä vastaa kysymykseen miten johtaminen on organisaatiossa järjestetty: kuka johtaa ketä ja miten ja mitä tavoitellen.

Ohjaus- ja johtamisjärjestelmät linkittyvät toisiinsa toiminnan organisoinnissa ja koordinoinnissa. Ohjausjärjestelmä voidaan erottaa johtamisjärjestelmästä siten, että

⁵ Tässä ohjausjärjestelmillä tarkoitetaan hierarkiaa, markkinoita ja verkostoja. Ohjausjärjestelmillä voidaan tarkoittaa myös johtamisen tueksi luotuja organisaation sisäisiä toimintaa ohjaavia välineitä, kuten rakenteita, asiakirjoja ja toimintatapoja. Tässä tarkoitetut ohjausjärjestelmät ovat enemmän universaaleja, organisaation ulkopuolisia logiikoita. Kirjallisuudessa ohjausjärjestelmillä tarkoitetaan kumpaakin.

ohjausjärjestelmä kuvaa eri organisaation osien suhdetta ympäristöönsä, kun taas johtamisjärjestelmä tapahtuu pääosin organisaation sisällä. Konsernin johtamisen kannalta ohjausjärjestelmän tunnistaminen on tärkeää, jotta kokonaisuuden saa toimimaan yhdensuuntaisesti ja saman aikaisesti. (Määttä, 2010) Kulloinenkin johtamisidea heijastaa vallitsevaa ohjausjärjestelmää. Johtamisen näkökulmasta ohjausjärjestelmällä tulee olla päämäärä ja tarkoitus. Ohjaus- ja johtamisjärjestelmien tarkastelu ei olisi mielekästä, ellei taustalla olisi ajatus, että jokaiselle toiminnalle on löydettävissä tehokkain organisoitumisen ja johtamisen tapa.

Kuntajohtamisessa ohjausjärjestelmien virtauksia vastaavat tietyt esimerkinomaiset johtamisjärjestelmät ja kunnan toiminnan esimerkit.

TAULUKKO 2: Ohjaus- ja johtamisjärjestelmät

Ohjausjärjestelmä	Johtamisjärjestelmä	Esimerkkitoiminta
Hierarkia	Byrokratia	Viranomaispääätös
Markkinat	NPM ja tulosohtaus	Palvelun järjestäminen
Verkostot	Hallinta (governance)	Edunvalvonta
Hybridi	Hybridi	

Hierarkkisessa ohjausjärjestelmässä johtaminen on organisoitu byrokraattisesti. Järjestelmän olemusta kuvaa säätely ja toimintavarmuus. Tyypillinen byrokraattisesti johdettu kunnan toiminta on viranomaispää tökset, jotka nojautuvat lakiin ja jotka ovat valituskelpoisia tiettyjen muodollisuuksien mukaan.

Markkinaehtoisuus heijastui johtamistrendeinäkin pidettyihin tulosjohtamiseen ja uuteen julkisjohtamiseen siten, että taloudelliset mittarit korostuivat ja toimintatavan säätely vapautui. Kunnan palvelujen tuottamisessa virtaus on nähtävissä yhä voimakkaampana, kun toimintaa organisoidaan tilaaja-tuottaja-mallien myötä kunnan virasto-organisaation ulkopuolelle ja kun palveluja kilpailutuksen kautta ulkoistetaan.

Verkostomainen toiminta on kuntajohtamisen kontekstissa uutta julkista hallintaa – governancea – jossa pitkäjänteisesti, mutta epämuodollisesti pyritään takamaan kunnan positiivinen kehitys. Esimerkiksi seutukunnan kuntien keskinäinen edunvalvonta suhteessa

valtioon voi olla puhtaasti verkostomaisesti organisoitua toimintaa, jossa pääsy verkostoon on edellyttänyt tiettyä positiota kunnan organisaatiossa ja siten tiettyjen pääomien tuomista yhteiseen verkostoon.

3.1.1 Toiminnan organisointi katso vielä järjestys

Harisalo (2012) toteaa, että ilman rakennetta ja sen tuomaa hierarkiaa organisaatiot eivät tule toimeen. Rakenne kuvaa miten työnjako on organisaatiossa jaettu horisontaalisesti ja vertikaalisesti sekä niiden sisällä edelleen pienemmiksi osatehtäviksi. Valittu rakenne on suunnitelmallisen pohdinnan tuotos ja näin suunnittelu on tuottanut organisaatiolle kohtuullisen pysyvän rakenteen. Suunnittelu ja harkinta vahvistavat rakenteen välittämää auktoriteettia, rationaalisuutta ja toiminnan tehokkuutta. Lisäksi rakenne ja määriteltyjen osatehtävien tulee nauttia organisaation jäsenten myöntämää legitimitettä, eli järkeväksi koettuja ratkaisuja. Näin organisaatiossa hyväksytään työn ohjaus ja valvonta sekä suostutaan koordinoituun yhteistyöhön. Legitiimi rakenne vähentää myös päällekkäistä työtä ja tarpeettomia kustannuksia tuoden organisaatiolle tehokkuutta.

Organisaatiorakenne kuvaa organisaation muodollisia valta- ja vastuusuhteita ja kunkin hierarkkisen tason sisäistä työnjakoa eli erikoistumista osastoihin ja osastojen välistä vuorovaikutusta ja kommunikaatiota. Valta- ja vastuusuhteet osoittavat kenelle kunkin työntekijän on raportointivelvollinen ja kuinka monta alaista kullakin esimiehellä on. Organisaation rakenne voi olla myös kaavioesitystä monimutkaisempi. Organisaatiorakenteen eri muotoja voidaan kuvata seitsemän perustyyppin kautta. (Daft 2010 erityisesti vastuusuhteista 134; Peltonen 2007, 33)

Johtamisjärjestelmää voidaan arvioida rakenteiden ja toiminnan kautta. Rakenteilla tarkoitetaan organisaatiota ja organisoitumisen tapoja. Toiminta taas tapahtuu näissä rakenteissa. Lisäksi johtamisjärjestelmässä toimivat ihmiset tuovat omat vaikutteensa järjestelmän toimintaan.

Henry Mintzberg (1990, 10-17) on kuvannut yleisen organisaation mallin, jossa organisaatio jakaantuu strategiseen huippuun, keskilinjaan, operatiiviseen ytimeen, tukihenkilöstöön ja teknostruktuuriin. Strateginen huippu, keskilinja ja operatiivinen ydin muodostaa keskenään

käskylinjan, josta tukihenkilöstö ja teknostrukturi ovat erillään. Strateginen huippu vastaa organisaatio toteuttaa tehtävänsä tehokkaasti. Operatiivinen ydin muodostavat ne henkilöt, jotka tekevät suoraan tuotteisiin ja palveluihin liittyvää perustyötä. Tätä toimintaa onkin standardoitu ja säännelty tarkimmin kaikista organisaation osa-alueilla tehtävästä työstä. Keskilinja toimii välittäjänä strategisen huipun ja operatiivisen ytimen välillä erityisesti suuremmissa organisaatioissa, jolloin heidän työssään korostuu vuorovaikutus. Tehtäviin kuuluu strategisen huipun määrittämien tavoitteiden toteuttaminen, mutta myös palautteen välittäminen strategiselle huipulle. Teknostrukturiin kuuluvat suunnittelijat kehittävät parhaimmillaan analyysimekanismeilla toisten työtä tehokkaammaksi. Täysin kehittyneessä organisaatiossa suunnittelijoita löytyy eri tasoilta, jolloin suunnittelutehtävä keskittyy kunkin organisaatiotason tehtävään. Tukihenkilöstö on ryhmä erikoistuneita tukipalveluja, joita tarjotaan koko organisaatiolle.

Mintzbergin mukaan organisaation hajautumisen tai keskittämisen taustalla on työnjako organisaatiossa. Päätöksenteon keskittäminen on tiukin keino koordinoida ja tukeutua joka tilanteessa vain yhteen ihmiseen päätöksenteossa, mutta vaarana on tiedon ylikuormitus, sillä yksittäisellä ihmisellä on vain rajallinen kapasiteetti käsitellä saamaansa informaatiota. Konserniajattelun osalta mielenkiintoinen huomio liittyy päätöksenteon hajauttamiseen, jonka taustalla on ajatus, ettei kaikkia päätöksiä voida ymmärtää yhdessä keskuksessa ja yhden ihmisen toimesta. Hajauttamalla päätöksentekoa myös mahdollistetaan organisaation parempi reagointikyky paikallisiin olosuhteisiin. Lisäksi päätöksenteon hajauttaminen kasvattaa työskentelyn motivaatiota, kun asiantuntijalle annetaan mahdollisuus ratkoa monimutkaisia ongelmia mekaanisen käskyjen noudattamisen sijaan. (Mintzberg 1990, 96-97)

Kuntakonsernin johtamista voidaan tarkastella erityisesti koordinoinnin näkökulmasta. Koordinaation mekanismit pohjautuvat klassiseen organisaatioteoriaan, jonka piirissä niin Henry Fayol kuin Luther Gulick ovat hahmotelleet koordinaatiota hallinnon funktiona, jonka tarkoituksena on turvata organisaation sujuva toiminta ja tavoitteiden saavuttaminen. Keskeisimmät koordinaation keinot ovat organisaation rakenne ja toiminnan perustana oleva idea, joista kummastakin organisaation johto on vastuussa. Fayol on hahmottanut hallinnolliset funktiot kuvaamaan johtamistoimia, jotka ovat suunnittelu, suunnitelmien toteuttaminen, hallittu tehtävien suorittaminen ja valvonta. James D. Mooney on jatkanut

Fayolin pohdintaa ja korostanut, että koordinaatio on organisaation tärkein hallinnon tehtävä. Gulick on todennut, että organisaation rakenne ja toiminnan perustana oleva idea ovat johdon keskeiset keinot edistää koordinaation onnistumista. (Harisalo 2012, 81)

Mintzberg (1990, 3-6) on esitellyt viisi koordinaatiomekanismia, jolla organisaatio hallitsee sisäistä työnjakoaan. Nämä ovat epäviralliseen viestintään perustuva keskinäinen sopeutuminen, suorassa koordinaatiossa yksi ihminen ohjeistaa tarkasti toisten työtä ja kolmella standardoinnin keinolla: työprosessit voidaan standardoida, työn tulokset voidaan normittaa ja työn vaatima osaaminen voidaan määritellä.

Edellä esitelty organisaation viisi osaa käyttävät siten jäljempänä kuvattuja koordinaatiomekanismeja omalle tehtävälleen sopivimmalla tavalla; yleensä standardointi on viety pisimmälle operatiivisessa toiminnassa, kun taas strategisella tasolla on enemmän keskinäiseen sopeutumiseen perustuvaa epävirallista vuorovaikutusta. Mintzberg (1990, 6-7) ehdottaa, että organisaation monimutkaistuessa koordinaatiokeinoista siirrytään syklisesti toiseen; kun standardointi ei riitä, palataan ”takaisin” keskinäisen sopeutumisen eli epävirallisen viestinnän koordinaatiokeinoon.

Mintzberg (1983) on luokitellut organisaatiotyypit toimintaympäristön mukaan siten onko rakenne yksinkertainen vai monimutkainen ja onko toimintaympäristö vakaa vai dynaaminen. Kuntakonsernia voi pitää monimutkaisena kokonaisuutena, joka toimii entistä enemmän monimutkaisessa ympäristössä. Kuitenkaan konsernin osien ei tarvitse totuttaa yhdenmukaista organisaatorakennetta. Yleinen ja optimaalinen organisoitumisen mallin ei liene mahdollista globalisaation keskellä. Sen sijaan oikeiden valintojen tekeminen suhteessa toimintaympäristöön ollee lähempänä onnistumista strategisena valintana. Kahden eri organisaation rakenne voi siis olla erilainen, vaikka ne toimisivat samassa ympäristössä (Harisalo, 2012, 71), sillä juuri organisaation johto antaa myös oman vaikutteensa organisaation toimintaan ja siten toimintaympäristöön.

Organisaation toiminta on erityisen monimutkaista, kun sitä tarkastelee sosiogrammin kautta epävirallisen viestinnän järjestelmänä, eli kuvaa miten keskinäisen sopeutumisen koordinaatiomekanismi on organisaatiossa käytössä. Tämä organisaatiokäsitys viittaa siihen,

että organisaatiossa on epävirallisia valtakeskittymiä ja epäviralliset viestintäketjut täydentävät virallisia rakenteita. (Mintzberg, 1990, 18) Kunnallishallinnossa virallisessa organisaatiossa ammatillisen organisaation rinnalla on poliittinen organisaatio, jolloin epävirallinen viestintä on entistä monimuotoisempaa, vaikkei poliittinen hallinto osallistukaan Mintzbergin (mt.) mallin mukaiseen operatiiviseen toimintaan - virallisesti.

3.2 Kuntakonserniin vaikuttavat ulkoiset ohjausjärjestelmät

Ohjausjärjestelmät ovat Mitrosen (2002, 332) väitöstutkimukseensa kokoaman teoriakatsauksen mukaan monimutkaisia ja niistä löytyy eriäviä käsityksiä. Liike-elämän tutkimuksessa elää kuitenkin käsitys siitä, että kuhunkin tilanteeseen olisi löydettävissä sopivin ohjausjärjestelmäratkaisu riippuen tarkastelunäkökulmasta. Tämä näkemys tukee taas ajatusta siitä, että kunnan toiminnan järjestelyissä on löydettävissä eri näkökulmista katsoen kuhunkin tilanteeseen sopiva ohjauksen ja sitä kautta toiminnan järjestely. Perinteiselle hierarkkiselle toimintatavalle etsitään uusia organisoitumisen tapoja, joista puhutaan myös palvelujen järjestämisen rakenteina, monituottajuutena ja sopimusohjauksena.

Tämän luvun tarkoituksena on antaa silmälasit nähdä ohjausjärjestelmien olemassaolo tutkimusaineistossa. Konsernimalli ja aktiivinen toiminta kuntakonsernina itsessään on verrattain uusi organisoitumisen tapa ja indikoi hierarkkisen järjestelmän murtumista, joten ohjausjärjestelmien tarkastelu on perusteltua.

Koska tutkimus on rajattu koskemaan kuntakonsernia, on herättää kysymyksiä kuljettaa tutkimuksessa mukana verkostomaisen toiminnan ohjausjärjestelmän teoriaa, jos sen ajatellaan koskettavan vain niin sanotusti kuntakokonaisuuden ulkosuhteiden toimintaa. Uusi hallinta – governance – rajataan tässä tarkastelussa koskemaan kunnan sisäistä toimintaa, jos sitä sellaisena ilmenee, vaikka perinteinen määritelmä koskeekin kunnan toimintaa omissa viiteryhmissä, muun muassa aluekehityksessä.

Kuntakonsernin tarkastelu kokonaisuutena hahmottaa organisaation ja siihen vaikuttavat erilaiset tekijät yhdeksi järjestelmäksi, jossa tutkimuksen kohteena toiminnan logiikka ja

jossa toimintaympäristön vaikutuksen otetaan huomioon. Yhteinen lähestymistapa on hahmottaa tapahtuvaa *muutosta*.

John W. Sutherland (1975) on johtanut järjestelmäorganisaation perusmallista neljä ideaalimallia: 1) primitiivinen, 2) byrokraattinen, 3) kilpailullinen ja 4) muotoutuva. Näistä kolme jälkimmäistä on seuraavaksi tarkasteltavien ohjausjärjestelmien kannalta kiinnostavia, sillä ensimmäinen malli on mekaanisen systeemin ideaali eikä siten sovellu monimutkaisen kuntakonsernin kokonaisuuden tarkasteluun. Sen sijaan kolme jälkimmäistä mallia antavat peruspohjan ohjausjärjestelmien kuvaamiseen ja riittävän monipuolisen tarkastelumahdollisuuden kuntakonsernin eri tehtäväalueisiin. Byrokraattinen mallin (2) mukaan toimiva systeemi muuttuu maltillisesti ja järjestelmän osien väliset riippuvuudet on mahdollista ennustaa. Siten toiminnan ennakointi on hyvää ja todennäköisyys keskeinen ominaisuus. Byrokraattista järjestelmää ohjataan hierarkialla, säännöillä ja lainalaisuuksilla. Kilpailullinen järjestelmä (3) on voimakkaasti muuttuva, eli järjestelmän osat ja niiden keskinäiset suhteet muuttuvat ennakoimattomasti. Valtaa ja vastuuta kilpailullisen järjestelmän kehityksestä on hajautettava. Muotoutuvat, emergentit järjestelmät (4) ovat voimakkaimmin muuttuvia, kompleksisia, epämääräisiä ja hallitsemattomia. Järjestelmän osatekijöiden väliset suhteet muotoutuvat omalakisesti ja puuttuminen järjestelmään tuottaa luultavasti negatiivisia vaikutuksia tavoiteltujen sijaan. Päätöksenteko järjestelmän suhteen on täysin toisenlaista kuin kolmen edellisen järjestelmän kohdalla ja Sutherland suosittaakin, että päätöksenteko ja hallinnolliset toimet on tässä järjestelmässä syytä irrottaa perinteisistä johtamistoimista holistiseksi ja eri toimintoja samanaikaisesti toteuttavaksi toimintatavaksi. Järjestelmän hyödyt näkyvät vasta pitkän aikavälin myötä. Huolimatta varsin hankalasti ohjattavasta vaikutelmasta, kiinnostus kompleksisia, muotoutuvia järjestelmiä kohtaan on kasvussa. (Harisalo 2012, 179-191)

Edellä mainittuja kolmea järjestelmää kuvaavat siis taloudellisen ja sosiaalisen toiminnan logiikkaa ja sen vuoksi niitä on aiemmassa tutkimuksessa kutsuttu ohjausjärjestelmiksi (Möttönen 1997; Mitronen 2002, 36; Määttä, 2010, 119).

Ohjausjärjestelmiä voi hahmottaa kahdesta suunnasta: toisaalta ne kertovat millä logiikalla saavutetaan tehokas tuotannon tulos ja millaisilla säännöillä vuorovaikutus toimii. Toisaalta

taas ohjausjärjestelmät voidaan nähdä johtamisen virtauksina, joilla toteutetaan yhtä keskeisimmistä johtamisen tehtävistä: koordinointia.

Valitun ohjausjärjestelmän tulisi tukea organisaation toiminnan tarkoitusta, mutta ohjausjärjestelmien välillä vallitsee dynamiikkaa. Keskeisiä ja tärkeitä kriteerejä organisaatiolle ovat sisäisen tehokkuuden saavuttaminen (kuinka tehokasta toiminta on panos-tuotos -näkökulmasta) ja ulkoisen tehokkuuden saavuttaminen (esimerkiksi asiakaslähtöisyyden, toimintaympäristöön sopeutumisen ja innovatiivisuuden saavuttaminen). Tähän liittyy ajatus siitä, että eri ohjausjärjestelmät poikkeavat toisistaan käyttökelpoisuudessaan organisaation eri tehokkuustavoitteiden saavuttamisessa (Powell 1990; Mitronen 2002, 22). Toiminnan tehokkuusvaatimusten myötä perinteiselle hierarkkiselle toiminnalle voidaan yrittää hyödyntää markkinamekanismeja niiden uskotun tehokkaan toimintatavan vuoksi. Kirjallisuudessa on etsitty vaihtoehtoisia muotoja taloudellisen toiminnan organisoinnille (Coase, 1937). Organisaation toiminta etsii optimaalista muotoa, jota transaktioteoria selittää. Transaktioteorian mukaan markkinoiden toiminnan ytimenä on vaihdanta, jolla on aina transaktiokustannus. Alun perin markkinoiden toimintaa selittämään luodun transaktioteorian kautta voidaan tarkastella myös muiden organisaatioiden toiminnan muutoksia, ohjautuvuutta ja johtamista. Dynamiikka ohjausjärjestelmien välillä syntyy, kun toinen ohjausjärjestelmä tuottaa suuremman hyödyn tai sen kautta saavutetaan varmemmin haluttu tavoite. Hierarkkinen järjestelmä muuttuneen markkinalähtöisemmäksi, jos tavoitteena on tehokkaampi toiminta ja edellytyksen joustavuudelle on olemassa. Markkinavetoisesti järjestetty toiminta muuttuneen hierarkkisesti järjestetyksi, kun markkinoilla oleva hinta ylittää sen kustannuksen, joka syntyisi saman tuotannon aikaansaamiseksi organisaation sisällä. Verkostomaisen hallinnan piiriin siirtyy sellaista toimintaa, jota halutaan ohjata esimerkiksi vähentämällä epävarmuutta, mutta jota hierarkkinen järjestelmä ei itsessään pysty ohjaamaan. Ohjausjärjestelmät ovat siis mekanismeja, joilla etsitään sopivin tuotannon tapa ja koordinoidaan toimintaa. (Williamson, 1985; Meklin yms, 2006, 304; Määttä, 2010, 118-119)

3.2.1 Hierarkiat

Hierarkia on ennakoiva ja ennustettava ohjausjärjestelmä. Hierarkiassa osapuolten toimintaa, ostamista ja myymistä koordinoi ja kontrolloi kolmas osapuoli eli näkyvä käsi, jona toimivat

organisaation johto ja esimiehet. Hierarkiassa pystytään järjestämään toimintaa pitkäjänteisesti, mikä yksittäiseen vaihdantaan keskittyvässä markkinamekanismissa ei ole mahdollista. Toimijoiden suhteet ovatkin pysyvämpiä kuin muissa ohjausjärjestelmissä. (Mitronen 2002, 45).

Hierarkiassa johdolla on merkittävä rooli organisaation toiminnan järjestämisessä ja sosiaalisen, epävirallisen organisaation ilmapiirin luomisessa. Johdon oikeudet ja velvollisuudet kohdistuvat toiminnan suunnitteluun, organisointiin, toimeenpanoon ja valvontaan (Peter F. Druckerin mukaan Harisalo 2012). Ohjausmekanismit ovat muodollisia, kuten asemaan perustuva valta sekä epämuodollisia, kuten arvo- ja vaikutusvalta.

Tehokas toiminta varmistuu johdon hallitessa koko toimintaketjua, jolloin keskeinen työväline on *valta*. Hierarkiassa ohjaus tapahtuu sääntöjen, ohjeiden ja budjetin kautta, joilla hierarkiassa korkeammalla oleva taho ohjaa alempiensa toimintaa. Muita ohjausmekanismeja ovat määräykset, viralliset ja epäviralliset normit sekä organisaatiokulttuuri. Kirjoitetut ja kirjoittamattomat säännöt eivät toimi vain kontrollivälineinä, vaan määräävät myös suositusstandardeja ja minimitason hyväksytyistä käyttäytymismalleista. Sääntöjen kaltaisia ovat organisaatiossa vallitsevat normit, koodit ja oma kieli, jotka luovat perustan tehokkaalle ja täsmälliselle vuorovaikutukselle. Näiden organisaation sisäisten sääntöjen omaksumista kutsutaan sosiaalistumiseksi. (Mitronen 2002, 47-48)

Organisaation toimintaa voidaan ohjata merkittävästi erilaisilla rakenteellisilla ja prosessuaalisilla mekanismeilla, eli organisaatiomuodolla sekä delegoimalla mahdollista päätös- ja toimeenpanovaltaa organisaatiossa ylös- ja alaspäin. Palvelutuotanto on kuitenkin kunnan oman linjaorganisaation sisällä, alimmalla tasolla. (Mitronen 2002, 46; Meklin yms. 2006, 305)

Hierarkiajärjestelmä ja sen johtamisen keinot ovat hyvin merkittäviä hybridiorganisaation johtamisessa. Hierarkkiset ohjausmekanismit ovat sinällään välttämättömiä, mutta eivät yksinään riittäviä sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden saavuttamisessa sekä toiminnan kontrolloinnissa ja koordinoinnissa.

3.2.2 Markkinat

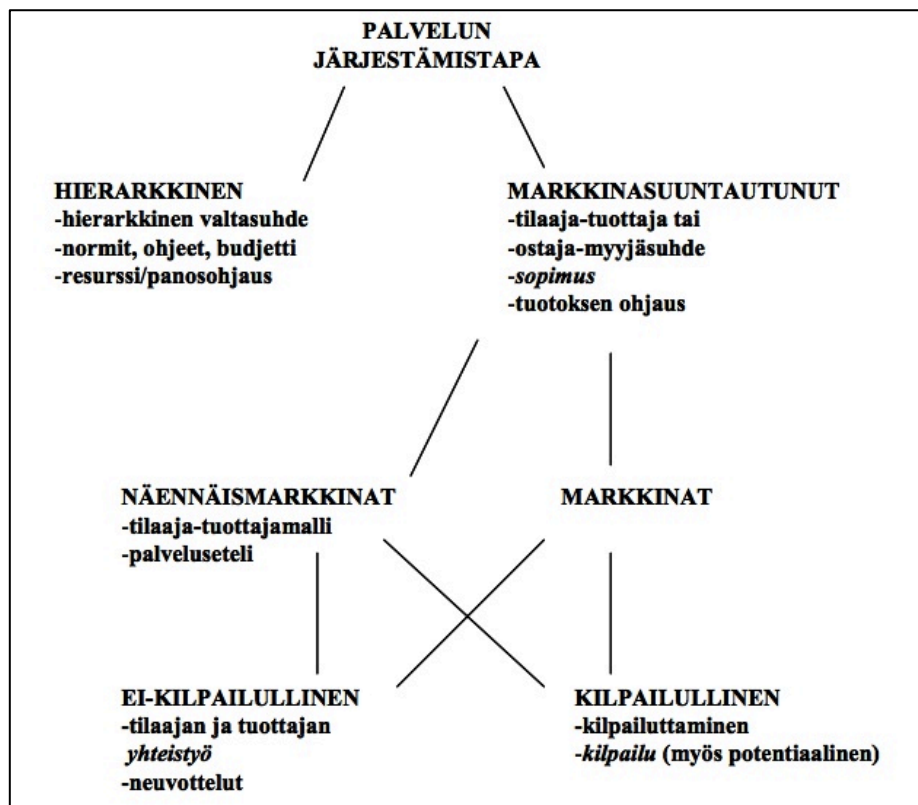
Markkinaohjausjärjestelmä perustuu hintoihin, kilpailuun ja sopimuksiin, joilla kaikkia osapuolia pidetään informoituna oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan vaihdannassa. Markkinat on talousteoreettinen ohjausjärjestelmä, joka tehokkaasti koordinoi tuotantoa ja vaihdantaa alhaisin transaktiokustannuksin ilman ulkopuolista ohjausta. Toisin kuin hierarkiasta, tästä mekanismista käytetään termiä ”näkömätön käsi”. Hinta on informaationa eri osapuolille, ja kilpailun kautta etsitään halvinta ratkaisua, sillä perusoletus on kaikkien osapuolien pyrkimys maksimoimaan oma etu nojautuen rationaalsiin päätöksiin. Markkinamekanismilla on siten voimakas pyrkimys kustannusten alentamiseen ja riskien hallitsemiseen. Vaihdantakustannusteorian (transaction cost theory) ytimenä ovat vaihdannat eli transaktiot. Coasen (1937) mukaan juuri transaktiokustannukset osoittavat, mitkä toimet suoritetaan markkinoilla ja mitkä organisaatiossa itsessään. Markkinamekanismien käytössä on mukana vaihdannasta aiheutuva kustannus sekä kustannukset hintamekanismin käytöstä. Coase erotti transaktiokustannuksista kolme eri kokonaisuutta: etsintä- ja informaatiokustannukset, kaupan tekemiskustannukset ja kontrollointikustannukset. Tämä luokittelu toimii myös kuntakontekstissa. Kronologisesti, vaihdannan kustannukset ajoittuvat etukäteen syntyviin, toiminnan aikana syntyviin ja jälkikäteen syntyviin kustannuksiin. Tästä huomiosta on johdettavissa teoria siitä, että markkinat ja hierarkkiset organisaatiot ovat toisilleen vaihtoehtoisia mekanismeja vaihdannan toteuttamiseen. Organisaatioiden väliset vaihdannat kasvattavat vaihdantakustannuksia. (Coase, 1937; Williamson, 1975; Mitronen 2002, 37-44; Meklin yms. 2006)

Markkinasuuntautuvaa toimintatapaa sovelletaan tilaaja-tuottaja-mallissa siten, että hierarkia jaetaan tilaajiin ja tuottajiin, jolloin kunnan rooli muuttuu palvelujen järjestäjäksi sen sijaan, että se tuottaisi ne omana toimintanaan. Näin avautuu tilaa tarkastella varsinkin palvelutuotannon organisointia perinteistä kuntavetoista tuottamista monipuolisemmin. Tilaajan ja tuottajan välistä suhdetta ohjataan sopimuksella, jolla sovitaan ensisijaisesti tuotteesta, niiden määrästä ja hinnoista. Tilaajan ja tuottajan erottelu on mahdollista oman hallinnon sisällä, mutta nämä asetelmat eroavat markkinoista monessa mielessä: kunta tilaa ja ostaa tuotteita itsensä sijaan kuntalaisille, kunnan organisaatioyksikkö voi tilata tuotteita myös itselleen, kuntalainen voi ostaa kunnan palveluja suoraan itselleen, kunnat voivat

yhteistyösopimuksin tuottaa toisilleen palveluja ja kunnassa voi olla omat, sisäiset markkinat, kuten tilapalvelut. Tilaajan ja tuottajan erottelu pakottaa kunnan oman toiminnan tuotteistamaan toimintaansa sekä pohtimaan hintaa ja laatua, jotka perinteisessä resurssiohjauksessa eivät olleet tarkastelun kohteita. (Meklin yms. 2006, 308-309)

Jos kunta ostaa palvelut ulkoa, eli ulkoistaa, voi palvelun hankkia aidoilta, kilpailluilta markkinoilta tai näennäismarkkinoilta, jotka on yleensä kunnan luomia ja hankalia markkinamekanismien toteutumisen kannalta. Kähkönen (2007) on hahmottanut kunnan hierarkkisen ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen kenttää. Hän on tarkastellut ohjausjärjestelmiä markkinoiden ja hierarkioiden lisäksi näennäismarkkinoiden kannalta, mutta tässä tutkimuksessa ei tehdä yhtä tarkkaa erottelua.

KUVIO 4: Hierarkkisen toimintatavan ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen keskeiset käsitteet (Meklin yms. 2009, 254; Määttä 2010, 27; alun perin Kähkönen 2007, 26)



Markkinamekanismi pitää sisällään toimijoiden pyrkimyksen optimoida oma tilanne, myös toisten kustannuksella (opportunisti). Tätä voi tapahtua myös organisaation sisällä eri osastojen välillä, jotka ovat edes joiltain osin kilpailusuhteessa toisiinsa ja tätä sisäistä kilpailua voidaan kuvata kilpailevina päämäärinä. Osoptimoinnin ongelman pyritään ratkaisemaan konsernimaisella organisoitumisella. Päätöksentekoa voi vaivata vajavainen informaatio, vaikka rationaalisuuteen pyritäänkin. Markkinoilla olevien toimijoiden vähäisyys ja tulevaisuuden epävarmuus vaikuttavat myös markkinoiden toimintaan.

Markkinamekanismilla on taipumus muuttua hierarkiaksi tietyissä tilanteissa vaihdantakustannusteorian mukaan. Opportunistin uhka kannustaa muuttamaan ohjausjärjestelmää markkinoista hierarkiaksi. Lisäksi mitä suurempi on epävarmuus tulevaisuudesta johtuen vajavaisesta informaatiosta, joka voi olla lisäksi epäsymmetrisesti jakaantunutta, sitä vaikeampaa on tehdä sopimuksia ja muita vaihdantatoimia. Kun epävarmuus ja sen hallintakustannukset kasvavat suuriksi, on todennäköistä, että ohjausjärjestelmä muuttuu hierarkiaksi. (Mitronen 2002, 39)

Vaihdantakustannusteoria ei kuitenkaan ota huomioon psykologisia ja sosiologisia tekijöitä, vaikka juuri ne synnyttävät joustavuutta ohjausjärjestelmään.

Organisaatioilla on taipumusta suosia omia yksiköitään itsenäisten toimijoiden sijaan turvatakseen oman organisaationosan jatkuvuus sekä vaihtamisesta johtuvien ongelmien välttäminen. Markkinamekanismissakin on mahdollista synnyttää varsinaista vaihdantaa laajempaa ja pitkäjänteisempää yhteistyötä ja sen kautta toimintaetuja, mutta se edellyttää jonkinlaisen riippuvuuden rakentamista toimijoiden kesken ja luopumista vain yksittäisten transaktioiden kustannusten ohjausvaikutuksesta. Erilaisten panttien, vakuuksien ja yhteisen suunnittelun kautta on pyritty vahvistamaan keskinäistä sitoutumista toisiinsa. Tilaajan ja tuottajan välistä läheisyyttä voi vahvistaa yhteinen suunnittelu, kustannusten jakaminen ja yhteiset työkalut. Myös pyrkimys kontrolloida kuuluu markkinamekanismiin, kuten myös epämuodolliset ohjauskeinot (informaation jakaminen ja normit). Epämuodolliset ohjauskeinot lisääntyvät muodollisten sijaan, kun toimintaympäristön epävarmuus kasvaa. (Mitronen 2002, 42-44)

Markkinamekanismia voi soveltaa organisaation toimintaan ulkopuolisten toimijoiden kanssa, mutta myös organisaation sisällä. Ulkoisessa kilpailussa se vaikuttaa juuri hintojen ja kilpailun kautta. Sisäisessä kilpailussa organisaation sisällä markkinamekanismi nostaa esiin parhaat menettelytavat ja työntää parhaita osajia eteenpäin, teoriassa. (Mitronen 2002, 44)

Markkinamekanismien vaikutusten piirissä ovat erityisesti kunnan palvelutuotanto siltä osin kuin se on organisoitu perinteisen virasto-organisaation ulkopuolelle liikelaitokseksi, omaksi taseyksiköksi, yritykseksi tai osakkuusyhteisöksi. Kunnalla on palvelutuotannon osalta aina rahoittajan rooli, joka kuntakonsernin markkinasuuntautuneiden yksiköiden kohdalla voi tarkoittaa lainanantoa tai takauksen myöntämistä. (Meklin yms. 2006, 310)

3.2.3 Verkostot

Verkostoja voidaan pitää omana taloudellisena ja sosiaalisena ohjausjärjestelmänä, joka sijoittuu markkinoiden ja hierarkian välimaastoon. Sopiminen on ensisijaisesti sosiaalisesti

sitovaa, ei juridisesti. Verkostojärjestelmässä keskeistä onkin yhteistoiminnan ja kilpailun yhteensovittaminen kahden tai useamman, itsenäisen toimijan kesken.

Verkostot voivat synnyttää syvää tai löyhää yhteistoimintaa. Tiivistä verkostoa käsitellään strategisena verkostona, ja se saattaa näyttäytyä ulospäin yhtenäisenä joukkona. (Mitronen 2002, 52)

Verkostossa menestyksekkäs toimiminen edellyttää organisaation johdolta kykyä tunnistaa 1) ne verkostot, joissa organisaation on tärkeää olla mukana, sekä tunnistaa 2) ne keinot, joilla verkostoa pystyy ohjaamaan. Näitä ominaisuuksia kutsutaan liiketaloustieteissä portfolioiksi, jotka mainitsen tässä yhteydessä siksi, että ne tulevat jäljempänä syvällisemmin esille. (Mitronen 2002, 52)

Verkosto ohjausjärjestelmänä koostuu suhteiden, rakenteiden, asemien ja prosessien johtamisesta eli keskeisessä roolissa ovat niiden perustaminen, kehittäminen, puolustaminen ja ylläpito sekä päivittäisellä että strategisella tasolla. Verkostossa jokainen koordinoi tiettyjä voimavaroja ja toimintoja suoraan, mutta koska riippuvuudet jossakin määrin merkitsevät myös kontrollia, toimijoilla on myös epäsuora kontrolli toisen osapuolen toimintoihin ja voimavaroihin. Toimintojen johtamisen näkökulmasta toimintojen luominen, muuttaminen ja käynnissä pitäminen ovat keskeisiä ohjausalueita. Näihin kolmeen ohjausalueeseen heijastuvien muutostekijöiden avulla verkostossa voidaan a) yhdenmukaistaa tai erilaistaa toimintaa, b) keskittää tai hajauttaa toimintoja, ja c) erikoistua tai laaja-alaisesti toiminnassa. Verkoston toimintaa voidaan edelleen tarkastella eri näkökulmista: laatujohtamisen ja asiakasorientaation kautta. (Mitronen 2002, 53)

Verkostolla on eräitä ominaispiirteitä tarkastelunäkökulmasta riippumatta. Verkosto perustuu osapuolten vuorovaikutukseen, vastavuoroisuuteen, yhteistoimintaan ja molempia osapuolia täydentävään riippuvuuteen. Vaihdannassa lähtökohtana on pitkän aikavälin hyöty eikä se tapahdu neuvottelun pohjalta. Koska verkostossa toimiminen edellyttää keskinäistä riippuvuutta, synnyttää se myös molemminpuolista sopeutumista. (Mitronen 2002, 54)

Verkosto-ohjausjärjestelmän keskeisimpiä kontrolli- ja koordinaatiomekanismeja ovat sosiaaliset kontrollit, voimakkaat kulttuuriset siteet, kollektiiviset sanktiot ja kannustimet

sekä maine, jotka yhdessä toimijoiden välisten suhteiden myötä luovat organisaatiolle sosiaalista pääomaa. (Mitronen 2002, 54)

Verkoston toiminnan kannalta prosessit ja niiden hallinta ovat hyvin keskeinen ohjausmekanismi. Prosessien kautta voidaan samalla hallita erilaisuutta ja samankaltaisuutta. Verkosto-ohjausjärjestelmä perustuu keskinäiseen syvään, muodolliseen ja suhteisiin nojaavaan integraatioon. Verkoston ohjausmekanismit perustuvatkin markkinoista ja hierarkioista poiketen sosiaaliin ohjausmekanismeihin, joilla ei kaikilta osin voi korvata hierarkioilla tai markkinamekanismeilla.. (Mitronen 2002, 54-55)

Valta verkostossa on välttämätön väline hyödynnettäessä toimintojen keskinäistä riippuvuutta, kun taas markkinoilla valta nähdään enemmän puutteen ilmaisuna ja toimintojen vikana. Verkostossa valta luo positiivisen jännitteen. Jatkuva sopeutuminen ja oppiminen verkostossa edellyttää dynaamista vastavuoroisuutta ja oppimista. Verkosto-organisaatiossa sosiaalisten suhteiden sujuvuus on kokonaisuuden toiminnan kannalta kriittistä. Siksi sosiaaliset kontrollimekanismit ovat olennaisen tärkeitä, joihin taas vaikuttavat psykologiset seikat, kuten kumppanin koettu maine. Koordinaation monimutkaisuus taas riippuu verkoston jäsenten määrästä, jolloin harkittavaksi jää verkoston jäsenten määrän rajoittaminen. (Mitronen 2002, 55-56) Sosiaaliin suhteisiin perustuva verkosto voi olla demokratian kannalta hankala organisoitumisen muoto, vaikka poliittisten toimijoiden läsnäoloa pidetään demokratian kannalta itseisarvollisena. Vaarana kuitenkin on, ettei päätöksenteko ole läpinäkyvää ja niin sanottu demokratia jää poliittisen eliitin varaan synnyttäen rakenteellisia esteitä muulle demokraattiselle järjestelmälle vaikuttaa verkostossa tehtäviin päätöksiin. Tämä kritiikki perustuu taas hierarkkiseen näkökulmaan, mikä sekin voi olla itsessään ongelmallista.

Verkosto-ohjausjärjestelmä on siis jonkinlainen sosiaalinen järjestelmä. Sen taustalla vaikuttaa merkittävinä ohjausmekanismeina luottamus ja suhteeseen liittyvät normit. Luottamus on merkityksellisin koordinointi- ja kontrollimekanismi juuri verkostoissa, jolloin markkinoilla lähtökohdaksi otettu opportunisti on vaikutuksiltaan päinvastainen verkostossa ja heikentää siellä toimimista. Luottamuksella voidaan torjua toimijoiden välisen sopimuksen puutteita tai jopa korvata monimutkaiset sopimukset. Luottamukseen liittyy aina myös riski, jolloin verkoston hallinta on myös riskin hallintaa. Luottamus on pääomaa

sosiaalisessa mielessä ja vaikuttaa verkostossa suhteiden kehittymiseen, jolloin taloudellinen valta asettuu uuteen valoon. (Mitronen 2002, 57-59)

Verkosto-ohjausjärjestelmä pitää sisällään mekanismeja, jotka tuottavat organisaatiolle notkeutta, mutta joka samaan aikaan kykenee tehostamaan toimintaansa. Verkostovuorovaikutuksen johtaminen edellyttääkin voimavarojen hajauttamista omassa organisaatiossa ja strategista toimintaa operatiivisen johtamisen sijaan.

3.2.4 Hybridit

Edellä on käyty läpi ohjausjärjestelmien ideaalityyppien, eli hierarkioiden, markkinoiden ja verkostojen ominaispiirteitä. Ideaalityypit ovat yksinkertaistuksia monimutkaisista, arjen ilmiöistä, joita siten voidaan käsitellä erillisinä, teoreettisina malleina, vaikka ne käytännössä eivät toimisi toisistaan erillisinä. Niillä voi olla keskenään samanlaisia piirteitä ja ohjausmekanismeja. Näiden ohjausjärjestelmäideaalien yhdistelmä on hybridi, joskin kiistelyä käydään siitä onko hybridi oma ohjausjärjestelmänsä vai edellisten välimuoto. Hybridit koostuvat edellisten kolmen ohjausjärjestelmän ominaisuuksista, mutta niillä on myös omia, erityisiä piirteitä, jonka vuoksi sitä tulisi käsitellä omana ohjausjärjestelmänään.

Hybrideissä eri ohjausjärjestelmät voivat olla toisilleen sisäkkäisiä, kuten verkostojen paradoksaalisen piirteen osalta: verkosto toimiakseen edellyttää toimijoissa omaa, sisäistä hierarkiaa, mikä tuo verkoston toimijoille myös valtapotentiaalia. (Mitronen 2002, 36)

Hybrideille tunnusomaista on, että niissä käytetään eri ohjausmekanismeja samaan aikaan samaan toimintoon samassa organisaatiossa. Hybridien perusajatus on, että niissä pyritään yhdistämään eri ohjausjärjestelmien vahvuuksia ja samalla ehkäisemään niiden heikkouksia. Päällekkäisyyden myötä eri ohjausjärjestelmien vahvuuksia pystytään hyödyntämään rinnakkain ja vastaavasti ohittamaan haitallisia piirteitä korvaamalla ne toisen ohjausjärjestelmän vahvuuksilla. Kyse on tällöin optimaalisesta ohjausjärjestelmästä, jolloin tavoitteet, keinot, hyödyt ja haitat voivat saavuttaa tasapainon. Powellin (1990) mukaan hybridin kolme tärkeintä ominaisuutta ovat 1) tietotaidon ja osaamisen kasvattaminen ja hyödyntäminen, 2) joustavuus ja muutosnopeus sekä 3) luottamus kustannustehokkaana ohjausmekanismina. Hybridillä voidaan johtaa samanaikaisesti autonomiaa ja

yhdenmukaisuutta. Siinä toiminnan laatu , yhteistoiminta ja keskinäinen ongelmanratkaisu ovat parempaa, mutta hybridissä on heikommät koordinoituminaisuudet kuin hierarkiassa. Hybridi on joustavampi kuin markkinat, mutta siinä on enemmän sopimuksellisia piirteitä kuin hierarkiassa. (Mitronen 2002, 36, 62-63)

Tutkimustulosten perusteella voidaan havaita, että hybridit vaativat toimiakseen monimuotoisia ohjausmekanismeja eli tapauksesta riippuen hintoja, kilpailua, hierarkkisen vallan ja kontrollin käyttöä sekä luottamusta ja normeja. Markkinoiden ja hierarkioiden yhteensovittaminen vaatii toimiakseen kolmatta järjestelmää, eli verkostoa ja verkostomekanismeja, jolloin kyseessä on tosiasiallisesti hybridi. (Mitronen 2002, 75)

Kuntakonsernia voi pitää hybridiorganisaationa, jossa vaikuttavat ohjausjärjestelmien hybridit ja jonka toimintaa ohjataan ohjausmekanismien hybridillä. Hybridimalli kertoo siitä, että kuntakonsernin johtaminen – kuntajohtaminen – tapahtuu merkittävän monimutkaisessa ympäristössä ja käsitykseni mukaan hyvin monimutkaisessa johtamisjärjestelmässä sisältäen monimutkaisen organisaation ja monimuotoiset johtamismenetelmät.

TAULUKKO 3: Kuntakonserniin vaikuttavien ulkoisten ohjausjärjestelmistä kooste (Määttä, 2010, s. 121; alun perin Williamson 1991)

hallinnan rakenne			
ominaisuudet	markkinat	hybridi	hierarkia
välineet			
kannustinvaikutukset	++	+	O
hallinnolliset kontrollit	O	+	++
menestymisominaisuudet			
sopeutuminen (A)	++	+	O
sopeutuminen (C)	O	+	++
sopimussääntö	++	+	O
++ = vahva ominaisuus + = keskivahva ominaisuus O = heikko			
A = autonominen C = yhteistyöhön perustuva			

3.3 Kuntien johtamisjärjestelmien muotoutuminen

Pentti Meklin (2011) toteaa esityksessään kuntien johtamisjärjestelmistä, että terminä 'johtamisjärjestelmä' on paljon käytetty, mutta se on epämääräinen. Hän mieltää johtamisjärjestelmän laajasti ymmärrettynä kunnan toiminnan ohjauksen organisoinniksi. Läheiskäsitteitä johtamisjärjestelmälle ovat siten ohjausjärjestelmä, toimintatapa, toimintamalli, toimintajärjestelmä, johdon tietojärjestelmä, johtaminen, hallinto ja päätöksenteko. Meklin jakaa kunnan johtamisen edelleen palvelujen järjestämiseen ja yhteisön kehittämiseen.

Kunnan johtamisjärjestelmässä on eri tasoja, joista voidaan erottaa konserni, emokunta, toimiala ja yksikkö. Konsernia ja sen sisällyttämiä osia tarkastellaan tässä työssä myöhemmin.

Kuntakonsernissa toimitaan useilla eri toimialoilla, joilla toimintaa on myös organisoitu eri tavoin, jolloin johtamiselle on myös eri vaatimukset. Kunnasta on löydettävä erilaisia johtamisjärjestelmiä riippuen johtamistoimilla pyrittävistä tavoitteista. Toisin ajateltuna kunnan johtamisjärjestelmän voidaan nähdä muotoutuvan sellaisten ydinprosessien tai keskeisimpien tavoitteiden ympärille, joissa tuloksia halutaan saada aikaiseksi.

Airaksinen ja Stenvall (2009) ovat kuvanneet kunnan johtamisjärjestelmää monikerroksiseksi. Tampereen johtamisjärjestelmän arvioinnissa he totesivat, että johtamisjärjestelmästä oli löydettävissä ainakin poliittista johtajuutta on vahvistettu pormestari-mallilla, tilaaja-tuottaja-mallilla oli nivelletty palvelutuotantoa ja markkinoiden hyödyntämistä, prosessijohtamisella ja asiakaslähtöisyyden korostamisella korostettiin asiakkaan roolia sekä palautteen hyödyntämisen ja jatkuvan parantamisen kautta mukana oli laatuajattelu ja laatujohtaminen.

Rannisto (2005, 185-195) on kuvannut väitöskirjassaan kunnan strategian johtamisjärjestelmän tiimalasin muotoisena dynaamisena prosessina (KUVIO 6). Johtamisjärjestelmä voidaan mieltää toimijoiden muodostamana (hierarkkisena) systeeminä, kun taas johtamisen tuloksena syntyvä ohjausjärjestelmä (ohjausmekanismi) on alisteinen johtamiselle. Esimerkiksi ohjausasiakirjat muodostavat ohjausjärjestelmän, mutta myös eri toimintalogiikat ovat itsessään ohjausjärjestelmä, kuten markkinat. Kirjallisuuden perusteella

tyhjentävää, kuntajohtamisen kannalta yksiselitteistä jäsennystä johtamisjärjestelmästä ei ole, vaan johtamisjärjestelmää käytetään kuvaamaan erilaisia, loogisesti organisoituja johtamistoimia.

3.3.1 Byrokratia-teoria

Kuntien toiminta on perustunut perinteisesti Max Weberin (Weber, 1980) luomaan byrokraattis-legaaliseen malliin, jonka keskeisin idea on vakaan ja oikeudenmukaisen hallinnon järjestäminen kansalaisille. Malli hahmottui kapitalismin kasvun myötä, sillä nähtiin, että toimiakseen se tarvitsi säädellyn toimintaympäristön. Weberiä kiinnosti organisaatioiden rationaalisuus ja tehokkuus sekä ymmärrys ihmisten taipumuksesta noudattaa hallinnon sääntöjä. Byrokratiaa hän kutsui tehokkaimmaksi ja rationaalisimmaksi malliksi historian osoittamana sekä kansalaisten hallitsemisen tapana. Vasta viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana toteutetut lukuisat hallinnonuudistukset ovat horjuttaneet byrokratiaa kunnan toiminnan teoriana. (Vartola 2004, 12, 19, 29; Haveri & Anttiroiko 2009, 200; Harisalo 2012, 127-129)

Vartolan (2004, 71, 76) mukaan byrokratian ydin on viranhaltijoiden suhde resursseihin ja heille annettu rationaalinen oikeus, joka legalisoi toiminnan. Keskinäinen riippuvuus ja viranhaltijoiden lojaalisuus syntyy, kun viranhaltijat eivät omista hallinnon välineitä, joita kuitenkin tarvitsevat valta-asemaansa. Keskeisimmiksi periaatteiksi byrokratiassa voidaan nimetä 1) viranhaltijoiden ehdoton, lailla varmistettu lojaalisuus, 2) kaiken toiminnan perustuminen lakiin, 3) korkeatasoinen tekninen asiantuntemus, ja 4) erityinen viranhaltija-asema, joka takaa pysyvyyden ja auktoriteettiaseman.

Byrokratia vaatii tietyt sosiaaliset ja taloudelliset edellytykset yhteiskunnalta. Rahatalouden kehityksen myötä pystyttiin erottamaan hallinnon välineiden omistajuus hallinnosta ja toteuttamaan toiminnan taloudellista suunnittelua. Hallinnollisten tehtävien kasvu vahvistaa byrokratisoitumiskehitystä. Mitä laajempi julkisen sektorin tehtävät ovat, sitä enemmän se tarvitsee byrokratiaa. Resursseja korreloiva hallintotehtävien laadun muutos on myös vahdittanut byrokratiakehitystä. Tekninen pätevyys on näistä merkittävin tekijä, jolla tarkoitetaan tehtävien erikoistumista, niiden vaatimaa erikoistunutta osaamista ja siten ylivoimaisen tehokkuuden saavuttamista. Materiaalisten välineiden keskittyminen hallitsijalle

on tukenut osaltaan byrokratian kehitystä, sekä taloudellisten ja sosiaalisten erojen tasoittuminen yhteiskunnassa on synnyttänyt halua yhdenvertaisuuteen kansalaisten kesken ja siten demokratiaa, joita juuri byrokratian kautta toteutetaan uskottavimmin. Kunnissa byrokratia nojaa hierarkkiseen johtamiseen, panosperusteiseen budjetointiin, sääntöjen määrittämään hallintoprosessien standardointiin sekä viranhaltijoiden vahvaan asemaan. (Haveri & Anttiroiko 2009, 200) (ks. Vartola 2004)

Modernisaatio asettaa paineita perinteisen byrokraattisen järjestelmän muuttamiselle. Byrokratian lähtökohtainen epäluottamus on hankala yhteen sovittaa individualismia korostavaan aikaan. Byrokratian vähentämisen keskeiset perussuunnat ovat 1) hajauttaminen eli desentralisointi, jolla siirretään organisaatioissa päätösvaltaa lähemmäs kuntalaista, jolla tasolla on paras asiantuntemus kustakin ratkaistavasta ongelmasta sekä mahdollisuus joustaviin ratkaisuihin, 2) itseohjautuvien ja taloudellisesti itsenäisten julkisten organisaatioiden rakentaminen, jolla silläkin pyritään parantamaan asiakkaiden kohtaamista, ja 3) viranhaltijoiden aseman uudistaminen siten, että viranhaltijan katsotaan palvelevat koko organisaatiota tiettyyn tehtävään erikoistumisen sijaan. (Vartola 2004, 29-30)

3.3.2 Uusi julkisjohtaminen ja tulosohejaus

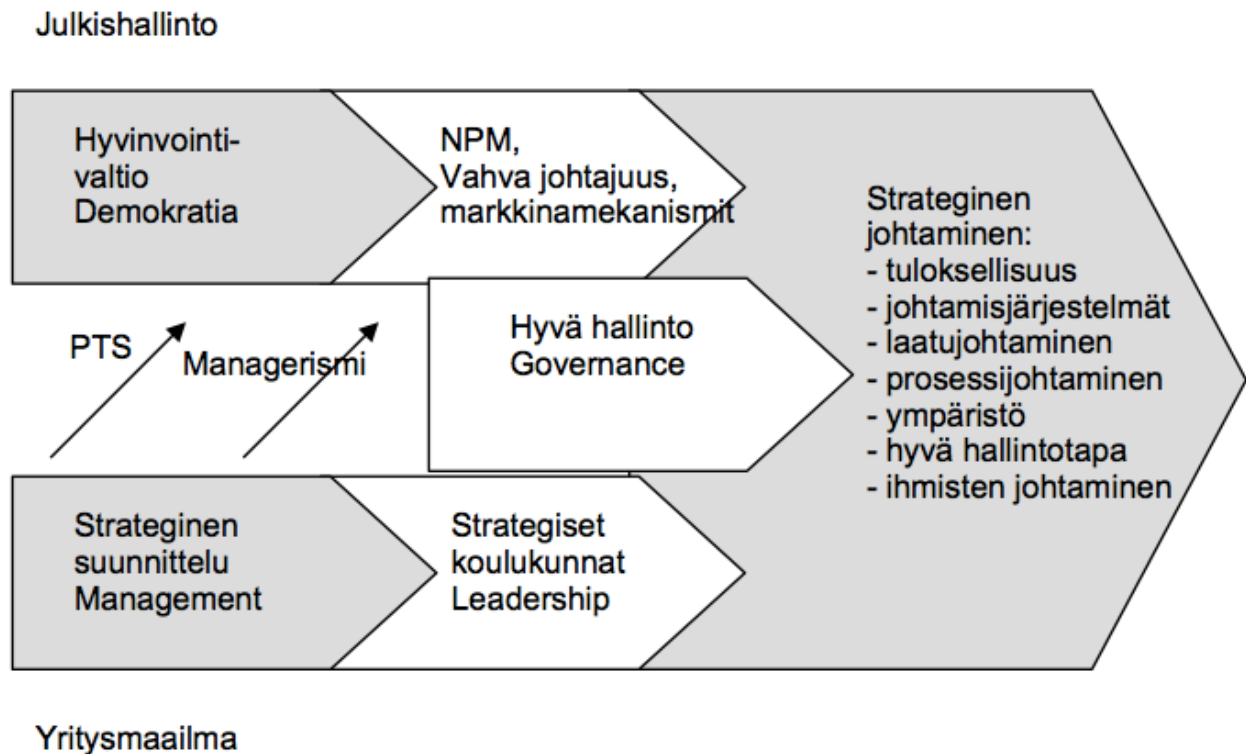
Uusi julkisjohtaminen (new public management), managerialismi ja tulosohtaminen mullistivat suomalaista kuntajohtamista. Palvelutuotannon avautuminen ja monimuotoistuminen toi mukanaan myös markkinaehtoiseen toimintaan sopivat johtamisopit. (Rannisto 2009; Haveri 2011, 132-137)

Ilmiöön on kuulunut yksityisen sektorin johtamisoppien ja organisaatiorakenteiden soveltaminen julkisen sektorin toimintaan. Erityisesti kunnanjohtajien rooli on vahvistunut osana managerialistista kehitystä (Möttönen 1997, 56-57; Rannisto 2005, 4; Osborne 2010, 378-380)

Peter F. Druckerin (19.11.1909-11.11.2005) luomaan tavoitejohtamisjärjestelmään perustuva tulosohtaminen juontaa juurensa liike-elämän johtamisopeista. Tulosohtaminen on keino lisätä tehokkuutta ja markkinaohjautuvuutta, kuten sille rinnakkaiset tilaaja-tuottaja-malli, liikelaitostaminen ja yksityistäminen. Kuntaorganisaatiossa tulosohtamista sovelletaan

yleisesti, jolloin tavoitteena on juuri tehokkuuden, mutta myös ohjattavuuden parantaminen. (Möttönen 1997, 38-39) Tulosjohtamista on sovitettu varsinkin palvelutoiminnan ohjaamisessa vaihtoehtoiseksi malliksi byrokratialle, jossa johtamisen käsitys muuttui määräysvaltasuhteesta sopimussuhteeksi tulostavoitteista.

KUVIO 5: Strategisen johtamisen kehittyminen yritysmaailma – julkishallinto kontekstissa 1950-luvulta lähtien (Rannisto 2005)



Ranniston laatima kuva tuo esiin hyvin demokratian ja tehokkuuden ristiriidan, jossa strateginen johtaminen on omaksunut managerialistisia piirteitä ja sen prosessin voidaan ajatella heijastavan demokraattisia arvoja.

Tulosjohtamisen voi määritellä prosessiksi, jossa keskeinen sisältö on tavoitteiden määrittely. Tämä edellyttää, että tavoitteet ovat selkeitä, tulokset mitattavia, ohjaustoimet yleisessä tiedossa ja toiminnan voidaan kehittää tavoitteiden avulla ja edelleen tuloksista annetaan palautetta sekä onnistumisesta palkitaan (Harisalo 2012). Tavoitteet tulisi organisaation itsensä asettaa ja niitä tulisi jatkuvasti arvioida. Prosessin vaiheet voidaan jakaa seuraavasti:

- 1) tavoitteiden määrittely (organisaatio ja henkilökohtaisesti)
 - 2) suunnitelmien laatiminen (strateginen ja operatiivinen, pitkän ja lyhyen aikavälin)
 - 3) suunnitelmien toteutus
 - 4) arviointi (väli- ja loppuarviointi sekä uusien tavoitteiden asettaminen).
- Tulosjohtamiseen linkittyy myös ylipäättään tuloksellisuuden ymmärrys organisaatiossa sekä työn organisointi siten, että prosessin vaiheet ovat osa luontevaa toimintaa.

Tulosjohtaminen mukaisen organisoinnin tuloksena kuntien organisaatioita muokattiin tulosityksikköperusteiseksi ja johtamisjärjestelmä tulosjohtamisjärjestelmäksi. Suunnitteluprosesseissa erotettiin strateginen suunnittelu ja operationaalinen suunnittelu, sekä johtaminen kytkettiin integroitiin sen osaksi. (Möttönen 1997, 45-48)

Kuntajohtamisen dualistinen luonne tulee esiin tulosjohtamisessa, kun tarkastellaan demokraattisten ja talouden arvojen yhteensovittamista. Kunnan johto jakaantuu poliittiseen ja ammatilliseen osaan, jolloin myös näiden keskinäinen työnjako on tarkastelun kohteena. Majosen (2001) mukaan kunnissa yleisen tehokkuuden vahvistamistavoitteen lisäksi tulosjohtamisajattelun soveltamisessa on ollut tavoitteena vahvistaa poliittisten päättäjien valta-asemaa sekä virkakoneiston mahdollisuutta tehokkaaseen toimintaan. Möttönen (1996, 67) arvioi, että käytännössä tätä ideaa luottamushenkilöjohtajuudessa on lähdetty toteuttamaan laajemminkin niin, että poliittisten päättäjien on keskityttävä asettamaan toiminnalle tavoitteita ja pyrittävä seuraamaan tavoitteiden saavuttamista sekä antamaan virkakoneistolle vapaa mahdollisuus valita keinot tavoitteiden toteuttamiseksi. Poliittisen ja viranhaltijoiden välisestä työnjaon voi kuvata seuraavasti:

TAULUKKO 4: Poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden työnjako tulosjohtamisen mukaan. (Möttönen 1997, 86)

Poliittiset päätöksentekijät	Viranhaltijat
Toiminta-ajatuksen ja strategisten päämäärien määrittely	Omien yksiköiden toiminta-ajatusten ja päämäärien määrittely poliittisen päätöksentekijän linjojen mukaisesti
Keskeisten tulosten määrittely	Keinojen valinta
Periaatepäätösten ja arvosidonnaisten päätösten tekeminen	Asioiden valmistelu, täytäntöönpano ja ratkaisut toimivallan puitteissa
Resurssien raamitus	Resurssien tarkempi jakaminen ja kohdentaminen sekä toiminta resurssien puitteissa
Tärkeimmistä investoinneista päättäminen	Investointien toteutus
Tulostavoitteiden seuranta ja arviointi	Tulosten seuranta ja arviointi oman toteutuksen osalta
Johtopäätösten tekeminen ja kehittämisstrategioista päättäminen	Toiminnan seuraaminen ja visioiden luominen luottamushenkilöille sekä itsensä kehittäminen

Tulosjohtaminen ei kuitenkaan ole ratkaissut demokratian ja talouden välistä ristiriitaa kuntajohtamisessa. Rombach (1991) on nostanut esiin, että poliitikot⁶ haluavat ohjata toimintaa muunlaisia ohjausfilosofioita käyttäen, kuin tulosjohtamisen avulla. Vaihtoehtoisia malleja ovatkin muodollinen ohjaus sääntöjen ja budjetin avulla, viranhaltijoiden toimiminen suoraan poliitikon alaisuudessa ministerimallissa, yksityiskohtainen ohjaus sääntöjen avulla, keskustelun kautta syntyvä mielipideohjaus, poliitikkojen henkilökohtaisiin ominaisuuksiin perustuva asiantuntijaohjaus sekä yhteistyöhön ja neuvotteluun perustuva junailun malli. On tietysti myös mahdollista, etteivät poliitikot pysty ohjaamaan toimintaa. (Möttönen 1997, 165-166)

⁶ Tutkimus koski maakuntahallinnon poliitikkoja 1980-1990-lukujen taitteessa Ruotsissa. Sen jälkeen tehokkuus-diskurssi on saattanut lyödä itseään läpi niin, ettei nykyinen poliittinen päättäjä enää vieroksu tavoitteilla johtamista yhtälailla kuin tuo tutkimus osoitti.

Kun uusi julkisjohtaminen, managerialismi ja tulosjohtaminen korostavat tehokkuutta, syntyy kysymys demokraattisten piirteiden vaalimisesta julkisjohtamisessa. Tilannetta ei helpota se tosiasia, että juuri tehokkuutta vaaliva johtamismalli ei nauttinut ainakaan rantautuessaan⁷ suomalaiseen kunnallishallintoon demokraattista ulottuvuutta edustavan poliittisen järjestelmän luottamusta. Nashold (1995, 2-3) on nostanut esiin kolme haitallista kehityssuuntaa: julkisen toiminnan depolitisoituminen, johtamisen ylivalta suhteessa poliittiseen toimintaan ja kansalaisten suorien ja välillisten vaikutusmahdollisuuksien heikkenemistä⁸. Luottamushenkilöiden mielestä valtaa on siirretty liikaa viranhaltijoille, mutta halua päinvastaisen siirtymän tekemiseen ei ole Möttösen havaintojen perusteella. Sen sijaan poliittinen päättäjä haluaisi vaikuttaa niihin asioihin, jotka kuuluvat operatiiviseen toimintaan. Päätösvaltaa haluttaisiin korvata osallistumalla valmisteluun ja kontrolloimalla operatiivista toimintaa. (Möttönen 1997, s. 306)

Tulosjohtaminen on kärsinyt ainakin suomalaisessa kuntajohtamisessa käytännön soveltamisessa, sillä Möttösen (1997, 312) tutkimuksen mukaan poliittinen johto ei ole sitoutunut tulosjohtamisen edellyttävään rooliinsa, mikä näkyy siinä, että hyväksytyistä strategisista päätöksistä ei pidetä kiinni, kun siirrytään tekemään yksityiskohtaisempia päätöksiä.

Kuntajohtaminen onkin yksi haastavimmista johtamisen paikoista. Johtamisen toimintaympäristö on huomattavasti ristiriitaisempi kuin liike-elämässä ja sisältää jopa keskenään risteäviä tavoitteita. Kilpailu puuttuu sellaisena, kuin se yksityisellä sektorilla ymmärretään. Julkisella sektorilla tuotannon ja resurssien välinen yhteys on huomattavasti epäselvempi kuin yksityisellä sektorilla, jossa hintamekanismilla on yhteys yrityksen saamiin rahallisiin resursseihin. Managerialismissa palvelujen käyttäjät ovat yksiselitteisesti asiakkaita ja kuluttajia, kun taas julkisella sektorilla ”asiakkaan” rooli on moninaisempi ja hänet käsitetään ennen kaikkea kansalaiseksi, jolloin suhde palveluihinkin moninaistuu. Ylipäätään julkisen ja yksityisen sektorin arvot ovat erilaisia, kun yksityinen sektori pyrkii taloudellisen tuloksen muodostamiseen ja julkinen sektori arvostaa oikeudenmukaisuutta, edustavuutta ja osallisuutta. (Möttönen 1997, 58-60)

⁷ Möttösen johtopäätökset ovat vuodelta 1998, kun hänen väitöskirjansa on julkaistu.

⁸ Näillä kehityssuunnilla on lisäksi omat dynaamiset vaikutuksensa, joista alhaista äänestysaktiivisuutta voidaan pitää reaktiona heikentyneisiin vaikutusmahdollisuuksiin.

Tulosjohtamisen vaikutus kuntajohtamiseen on saanut myös positiivisia arvioita, kun on katsottu hallinnon kyvyn tuottaa strategioita ja ohjata toimintaa parantuneen (Möttönen 1997, 58), mutta talouden globalisaation myötä ohjauskeinot ovat vaihtuneet sopeutumiseksi muuttuvassa toimintaympäristössä.

3.3.3 Hallinta-ajattelu

Hallinnon edellytykset ohjata ja päättää yhteiskunnan kehityksestä on heikentynyt monimutkaistuvan toimintaympäristön ja sitä kautta monimutkaisten, viheliäisten ongelmien myötä. Perinteistä kunnallishallinnon mallia on muuttanut julkisen ja yksityisen sektorin muuttunut suhde. Päätöksenteon sijaan julkinen sektori on saanut neuvottelijan roolin. (Peters & Pierre 1998) Hallinta-ajattelu on läheisesti yhteydessä verkostoteorioihin ja keskittyy organisaatioiden välisiin suhteisiin painottaen palvelutoiminnan tehokkuutta ja tuloksia. (Osborne 2010, 381-384) Hallintaverkostojen kautta on saavutettavissa hyviäkin tuloksia, mutta järjestelmän toimivuus edellyttää jatkuvaa verkostojen fasilisointia, mikä ei ainakaan tee niistä vähäisemmän työläitä perinteisiin hallinnan tapoihin nähden (Klijn 2008, 519-520).

Klijn (2008, 508) on koonnut eri sävyiset määritelmät hallinta-ajattelusta:

- 1) Hallinta hyvänä hallintona, jolla tarkoitetaan sopivalla tavalla toimivaa julkista hallintoa. Hallinnon arvioina ovat tällöin kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja lain hengen toteuttaminen. Määritelmässä keskitytään hallinnon toimintaan sen organisointitavan sijaan.
- 2) Uuden julkisjohtamisen mukainen toiminta, jolloin keskushallinto asettaa johtaa ja tavoitteita, mutta jättää toimeenpanon ja ohjelmallisuuden markkinasuuntautuneille organisaatioille.
- 3) Hallinta hallinto-organisaatioiden välisenä suhteena. Ajattelun mukaisesti verkostoja tarvitaan hankalilta tuntuvien tavoitteiden saavuttamiseksi, sillä niiden avulla pystytään ylittämään hallinnon rajoja vertikaalisesti ja horisontaalisesti.
- 4) Tiivis yhteys hallinnan ja verkostojen välillä käsittää moninaiset toimijat ja osallistujat eri prosesseissa, jolloin niiden vaikeuskerroin kasvaa. Johtamisessa tuleekin käyttää perinteisiä toimintatapoja monipuolisempia ohjauskeinoja, neuvottelua ja prosessuaalista lähestymistapaa.

Rhonesin (1996, 660) määritelmä verkostohallinnasta perustuu minimaaliseen valtioon, toimintaan sosiaali-kyberneettisenä systeeminä ja itseohjautuvana verkostona. Siten verkoston toiminta perustuu 1) organisaatioiden väliseen riippuvuuteen siten, että valtion toiminnan raja muuttuu, kun julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden rajapinta muuttuu. 2) Verkoston jäsenten jatkuvaan kanssakäymiseen, jonka pontimena on resurssien vaihto ja yhteisistä tavoitteista neuvottelu. 3) Kanssakäyminen on pelihenkistä, mutta perustuu luottamukseen ja yhteisistä toimintatavoista on sovittu myös yhdessä. 4) Verkosto on hyvin itsenäinen hallintojärjestelmiin nähden, jotka tosin seuraavat ja osallistuvat verkoston toimintaan.

Vartola (2009) johdattelee hallinta-ajattelua lähtökohdan kansainvälisen liiketoiminnan lähteille todetessaan, että hallinnan tarve on syntynyt ylikansallisten yritysten tarpeista hallita kansallisten tytäryhteisöjensä toimintaa. Näin syntyi konsernia koskevan hyvän hallinnon ajattelutapa (*corporate governance*) tavoitteena hyvä hallinto (*good governance*). Julkiselle sektorille ajattelutavan omaksui ensimmäisen Maailmanpankki, kun se loi kehitysmäihin suunnatun vastaavan strategian vuonna 1989. (Myös Peters & Pierre 1998; Bovaird, 2005, 219-220)

Hallintaverkostojen käytön laajentuminen on tuonut esiin empiirisiä ilmiöitä. Ensinnäkin, verkostossa päätöksenteko on varsin kompleksista monimuotoisista osallistujista ja prosesseista johtuen. Toiseksi, organisaatioiden välisessä yhteistyössä palvelujen tuottamiseksi nousee esiin sopimuskeskeisyys, monimutkaisten palvelukokonaisuuksien johtaminen ja palvelujen käyttäjien kytkeminen osaksi kokonaisuutta. Näissä tapauksissa verkosto nähdään itsessään jonkinlaisena organisoitumisen mallina löyhän yhteistyön sijaan. Kolmanneksi, tarkastelussa on julkisen ja yksityisen välinen kumppanuus. (Klijn 2008, 516-518)

Uusi julkishallinta on saanut myös kritiikkiä, joka kohdistuu erityisesti sen tuomaan julkishallinnon onttouteen. Rhodesin (1996, 661-662) mukaan hallinto sirpaloituu, mikä johtaa heikentyneeseen kykyyn valvoa toimeenpanoa, joka sekin on hajautunut eri palvelutuottajille. Palvelutuotannon vyöryttäminen yhä kauemmas keskushallinnosta on nostanut taloudellisen valvonnan yhä keskeisemmäksi valvonnan keinoksi keskushallinnolle. Kun keskushallinto on ottanut aktiiviset osallistumisen tavat ja saattaa jopa olla fasilisoida verkostoa, ei kuitenkaan kapeutuneet kontrollin keinot anna riittäviä eväitä verkoston johtamiseen. Asetelma on erityisen hankala, kun julkiselle toimijalle jää edelleen vastuu verkoston toiminnasta. Viimeiseksi vastuullisuus heikkenee, kun ketjun toimijat itsenäistyvät. Suomen tilanteessa kunnallinen itsehallinto on taas nähty itseisarvona, johon on myös positiivisena piirteenä liitetty kyky muokata toiminta paikallisiin oloihin sopivaksi.

3.3.4 Dualistinen johtamisjärjestelmä: poliittinen ja ammattijohto johtamassa

Kunnallishallinnossa on useampia dualistisia piirteitä. Johtamisjärjestelmä on dualistinen, eli kuntaa johdetaan poliittisen ja ammattijohdon toimesta, joiden kesken on tehty tarkempi työnjako. Dualistisella periaatteella tarkoitetaan kunnan toimintamuotojen jakamista päätösvaltaan ja hallintoon. Funktionaalisella dualismilla taas tarkoitetaan kunnallishallinnon kaksiarvoisuutta: toiminnan tavoitteina nähdään kuntalaisille tarjottavat palvelut sekä kuntalaisten mahdollisuus päättää kunnan asioista. Kunnan organisaatio on dualistinen, kattaen luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaatiot. (Hietala 2007, 41-43)

Kunnallishallinto perustuu jäsentensä itsehallintoon, mikä on kunnallishallinnon olennaisin ominaisuus (Hannus & Hallberg 1997, 27; Hietala 2007, 52). Edustuksellinen demokratia on kunnissa poliittisen järjestelmän perustana (Harjula & Prättälä 2004, 9; Hietala 2007, 52) ja sillä on oma, erityinen politiikkatehtävänsä. Luottamushenkilöt kanavoivat siten demokraattisen järjestelmän ominaisuuksia ja kunnallista itsehallintoa, sillä heidän kauttaan toteutuu demokratia ja kunnallinen itsehallinto.

Ketä luottamushenkilöt sitten edustavat hallinnossa, on kiistelty aihe (Ryynänen 2006, 161; Hietala 2007, 52). Ovatko he kuntalaisten edustajia, omien äänestäjiensä puhenaisia ja –miehiä, omien poliittisten ryhmittymiensä ideologian mukaisia toimijoita vai itsellisiä henkilöitä, jotka toimivat saamansa luottamuksen voimalla?

Luottamushenkilöiden rooli hallinnossa heijastuu dualistiseen järjestelmään ja vaikuttaa viranhaltijoiden rooliin. Hietala (2007, 52) tuo esiin pro gradu –työssään keskustelun poliittisen johtamisen vahvistamisesta, sillä jo Suomen oikeusvaltiollisesta vaiheesta (1930-1960) lähtien kunnallishallinto on pyritty näkemään toimeenpanevana hallinnon tasona, josta juontuu kunnallisten viranhaltijoiden vahva rooli myös yhteiskunnallisesti merkittävien arvovalintojen teossa. Itsehallinnon näkökulmasta siis poliittisen johdon vahvistaminen on perusteltua.

Dualistisen järjestelmän toisena kokonaisuutena toimii viranhaltijoiden muodostama hallintobyrokratia. Hallintoa hoitaa byrokratiateorian mukaisesti viranhaltijat, jotka ovat kiinteässä työsuhteessa ja joilla on selkeästi määritelty tehtävä hallinnossa. Vastaavasti poliittinen toimija toteuttaa demokraattisuutta, jonka edellytyksenä on se, että kuntalaiset voivat vaihtaa päättäjät niin halutessaan.

Poliittisen ja ammattijohdon kesken tulisi vallita tasapaino. Dualismiperiaatteen tasapainoideaalin mukaan luottamushenkilö- ja viranhaltijakokonaisuuksien välillä tulee vallita vallan tasapaino, jolloin luottamushenkilö- ja viranhaltijahallintojen vahvuudet ja edut yhdistyvät (Hietala 2007, 41). Dualistisessa johtamisjärjestelmässä toimijoilla on useita kontaktipintoja toisiinsa. Työnjako on yksiselitteinen: viranhaltija valmistelee päätökset luottamushenkilöille päätettäväksi. Vain valtuusto on tässä poikkeus, sillä sille päätettäväksi tuo asioita kunnanhallitus, tarkastuslautakunta ja sen muut perustamat

luottamushenkilöelimet, kuten valiokunnat. Valtuusto on kokonaisuudessaan kuntalaisten valitsema, jolloin se myös kokonaisvaltaisesti representoi edustuksellista demokratiaa. Muilla toimielimillä ei ole vastaavaa edellytystä sillä, että päätöksentekijöiden tulee olla kuntalaisten vaaleilla valitsemia.

Valtuuston ohella muut keskeiset toimijat dualistisessa järjestelmässä ovat kunnanjohtaja, joka on pääasiallisessa valmisteluvastuussa kunnanhallituksen päätettäväksi tulevista asioista ja johtaa viranhaltijaorganisaatiota. Poliittista johtamista vahvistamaan tehtiin kuntalakiin muutos, jolla Tampereen johtamismallin uudistuksen myötä mahdollistettiin pormestarin valinta niin sanotusti kaupunginjohtajan sijaan. Kunnanjohtajallakin on merkittävä valta arvovalintojen teossa, mutta menestys tehtävässä edellyttää toimivaa vuoropuhelua poliittisen järjestelmän kanssa.

Ylimmän johdon lisäksi valtuusto on voinut delegoida päätösvaltaansa lautakunnille ja johtokunnille, joissa sama dualistinen periaate toistuu: viranhaltija valmistelee luottamushenkilöelimen päätökset. Ennen kaikkea palvelutuotannon piirissä toiminnan uudelleenorganisoinnin punnitsemisella on ollut erityisesti luottamushenkilöorganisaatioon suurin vaikutus, kun palvelutuotantoa ja tilaamista on eriytetty toisistaan tilaaja-tuottajamallin mukaisesti. Poliittista päätösvaltaa on pyritty ohjaamaan keskeisimpiin päätöksiin, eli käytännössä tilaajatehtäviin. Tampereen mallin mukaisesti apulaispormestari toimii tilaajalautakunnan puheenjohtajana, jolloin erityisesti vertikaalista ketjua luottamushenkilöorganisaatiossa on vahvistettu. (Stenvall & Airaksinen 2004)

Dualismi kunnallishallinnossa perustuu rajanvetoon päätösvallan ja muun hallinnon välillä. Kirjallisuuden perusteella tähän rajanvedon selkeys päättyykin.

Kuntalain 21§ mukaan valtuustolla on oikeus erottaa valitsemansa luottamushenkilöt, jos he toimivat valtuuston tahdon vastaisesti. Demokratian kannalta syntyy ongelma, kun viranhaltijat ottavat osaa päätöksentekoon, mutta ovat parlamentarismen ulkopuolella. Siten viranhaltijan nimeäminen tehtävään, joka toimii poliittisen luottamuksen varassa, on problemaattista.

Keskustelu politiikan ja hallinnon rajanvedosta osoittaa, että erottelu ei ole yksiselitteistä ja ratkaisuja on useita (Möttönen 1997, 75, 374) ehdottaa, että tietty jännite poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välillä oikeastaan on kunnan poliittis-hallinnollista järjestelmää ylläpitävä voima.

Dualistista järjestelmää demokratia- ja byrokratiateorioiden valossa hämmentää hallinnan (governance) keskustelu. Erilaiset yhteistyösuhteet, seudulliset rakenteet ja monentasoiset verkostot ovat tuoneet uuden leimansa myös keskusteluun luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleista.

Demokratian ja tehokkuuden ristikkäisyys nousee esiin konserniajattelun myötä. Majoinen (2001; ks. myös Hietala, 2007, 65-66) on nostanut esiin huolen demokratian tulevaisuudesta konsernijohtamismallissa.

Jääviyskysymysten ratkaisun yhteydessä näkyy Hietalan mielestä (2007, 66) demokratian ja tehokkuuden vaatimusten ratkenneen tehokkuuden hyväksi, sillä kuten työryhmän esityksessä, myös itse laissa päädyttiin luopumaan Hallintolain 28.2§ mukaisesta jääviyssäännön soveltamisesta. Tämän nähtiin vahvistajan konserniajattelua, kun konsernin tytäryhteisön päätöksenteossa mukana oleva ei olisi enää jäävi päätöksentekoon myös emokonsernin eli kunnan hallinnossa. On kuitenkin hankala nähdä miten tiukat jääviyssäännökset olisivat vastaavasti vahvistaneet demokraattisuutta kunnan toiminnassa.

Dualismiperiaateen tasapainoideaalia heikentää kunnan työntekijöiden valinta luottamushenkilötehtäviin. Tämän vuoksi kuntalaki 36§ määrää, että kunnanhallituksen jäsenistä enemmistön on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräysvallassa olevien yhteisöjen työntekijöitä. Aihe on kuitenkin ristiriitaa herättävä, sillä ehdolle asettuminen vaaleissa on perustuslain turvaama keskeinen demokratian oikeus.

3.3.5 Kunnan johtamisjärjestelmän rakenteet dualismin näkökulmasta

Kuntalaki (17.3.1995/365) säättää kunnanjohtamisjärjestelmästä siltä osin, että kunnassa tulee ylintä päätösvaltaa käyttää kunnanvaltuuston (KuntaL 1§), jolle asiat valmistelee kunnanhallitus tai valtuuston asettama valiokunta, työryhmä tai tarkastuslautakunta.

Valtuuston toiminta on organisoitu valtuustoryhmittäin (KuntaL §15b). Valtuuston tulee valita keskuudestaan puheenjohtaja (KuntaL §12). Kunnanhallitukselta voidaan delegoida päätösvaltaa (KuntaL §14) lautakunnille ja johtokunnille sekä niiden alaisille jaostoille ja toimikunnille, jotka eri malleissa toteuttavat kokonaisuudessaan toiminnanohjausta (tilaamisen ja tuottamisen ohjaus) tai päätöstehtävät on erikseen jaettu tilaajiin (esimerkiksi lautakunta) ja tuottajiin (esimerkiksi tuotantoyksikön johtokunta). Kunnan johdosta kuntalaki säättää lisäksi, että kunnassa on kunnanjohtaja tai pormestari. Kuntakonsernin johdoksi kuntalaki määrää kunnanhallituksen, kunnanjohtajan/pormestarin sekä mahdolliset ylimmät viranhaltijat (KuntaL §16a, §25a). Kun toimintaa järjestetään yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, ohjaa toimintaa yhteistoimintasopimus ja toimielin (KuntaL §77). Niiden kuntakonsernin osien toiminnanohjaus, jotka eivät ole suoraa kunnan päätösvallassa, toimintaa ohjataan kunkin erityislain mukaisesti (esimerkiksi säätiölaki, yhdistyslaki ja osakeyhtiölaki).

Kunnan ylintä johtamisjärjestelmää valtuusto ohjaa hierarkkisilla dokumenteilla. Valtuuston toimintaa ohjaa työjärjestys (KuntaL §15), valtuuston päätösvalan delegointi (KuntaL §14) ja hallinnon organisointi (KuntaL §16) tapahtuu johtosäännöllä. Kunnan hallintomenettelystä määrätään hallintosäännöllä (KuntaL §50). Kunnan toimintaa ja taloutta ohjataan talousarviolla, jossa tulee olla yksilöityinä toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa ja investointi- ja rahoitusosa (KuntaL §65). Kunnan toiminnan ja talouden valvontaa ohjaa ensisijaisesti tilinpäätös (KuntaL §68) ja toimintakertomus (KuntaL §69), joissa on huomioitu koko kuntakonserni.

Kunnan johtamisjärjestelmän muodostavat keskenään hierarkkisesti järjestyneet valtuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja, kunnanhallitukselta delegoituja päätöksiä tekevät lautakunnat ja johtokunnat sekä johtavat viranhaltijat. Valtuuston rooli johtamisjärjestelmässä vahvistuisi Ranniston (2005, 189) mielestä rajaamalla yhä selkeämmäksi kunnan työntekijöiden ja poliittisten luottamushenkilöiden tehtävät toisensa poissulkeviksi. Sen rooli onkin kehittynyt yhä enemmän strategisen päätöksenteon suuntaan.

Rannisto (2005, 189) erottaa duaalimallia mukaillen johtamisjärjestelmässä omaksi kokonaisuudekseen viranhaltijat, joista ylimpänä hierarkiassa erottuu kunnanjohtaja ja johtoryhmä sekä poliittisen järjestelmän. Kummatkin kokonaisuudet ovat vahvasti mukana

strategiaprosesseissa. Vahvuuksiksi esittämässään mallissa Rannisto mainitsee luottamushenkilöiden aseman vahvistumisen, kannusteen oppimiseen ja laajan osallistumisen strategiaprosessiin. Kunnissa ei kuitenkaan ole totuttu tuottamaan erilaisia vaihtoehtoja päätöksenteon pohjaksi.

Dualistisesta näkökulmasta hämmennystä sinänsä selkeässä strategisen johtamisen mallissa tuo konsernimuotoinen organisointi. Kunnan organisaation kapea tarkastelu pelkästään viranhaltijaorganisaation osalta ei anna koko kuvaa kunnan toiminnan ohjauksesta. Konserniyksiköiden toimijat taas ovat vähintäänkin erotettuina perinteisesti dualistisesta johtamisjärjestelmästä.

Omistajuuden kautta toiminnanohjaus ei ole aivan ongelmaton. Poliittisen kuntaomistajan osakeyhtiön hallintaan liittyy ongelmia kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta. Yhtiöittäminen on voinut nostaa toiminnan suoritusarvoa, mutta poliittisin perustein valittu yhtiöjohto hankaloittaa ja monimutkaistaa päätöksentekoa, mikä voi estää liiketaloudellisten tavoitteiden toteutumisen. Pohdittavaa on myös siinä miltä osin on sopivaa tuoda liiketaloudellisia riskejä kuntalaisten vastuulle. (Valkama 2004, 170-172) Toisaalta tytäryhteisön näkökulmasta omistajaa säätelevä säädäntö heijastuu myös sinänsä itsenäisten hallintayksiköiden toimintaan, vaikka niiden säädäntö tulisikin primääristi muusta lähteestä. Näin toimien myös varjellaan yksityistämiskehityksen keskellä perusoikeuksia ja kunnallista päätösvaltaa alueensa ja toimintansa koskevilla aloilla, sillä kunnan toimialan toteutusta hallitsevilla säädännöllä on myös perustavanlaatuinen merkitys. (Ryynänen & Uoti 2009) Siten liiketaloudesta tulevat elementit kuntakonsernin kehittämisessä, mutta myös hallinta-ajattelu tuovat ratkottavia asioita kunnallisen itsehallinnon piiriin.

3.3.6 Kaupunginjohtajien näkökulma toiminnan ohjaukseen

Kaupunginjohtaja on avainasemassa kunnantoiminnan ohjauksessa. Kaupunginjohtajan työn menestystekijöitä voidaan tarkastella kunnanjohtajan pätevyysprofiilin sekä johtamisen liikkumavaran kautta.

Haveri ja Majoinen (Haveri & Majoinen 2009, 184-185) hahmottama pätevyysprofiili kattaa viisi osa-aluetta: strategisen pätevyyden, käytännölliset tiedot ja taidot, henkilökohtaiset

ominaisuudet, ihmissuhdetaidot sekä läpileikkaavana yhteisön johtamisen taidot. Pätevyysprofiilissa korostuu sellaiset ei-suorat vaikuttamisen taidot, joilla kaupunginjohtaja pystyy ohjaamaan toimintaa laajemminkin kuin oman hierarkkisen johtamisjärjestelmänsä kautta. Eniten merkitystään lisännyt johtamisen osa-alue onkin pätevyysprofiilin keskiössä oleva yhteisön johtamisen areena, joka tarkoittaa yhteistyötä viiteryhmien kanssa.

Johtamisen kannalta keskeistä on johtamisen liikkumavara, joka vaihtelee eri tilanteissa. Kehikon kunnanjohtajan liikkumavaralle muodostavat kunnan organisatoriset tekijät, institutionaalinen toimintaympäristö, kuntayhteisöllisen ja alueellisen tason toimijat sekä itse kunnanjohtaja. Vähäisen liikkumavaran tilanteita eli sellaisia tilanteita, joiden muutoksiin kunnanjohtajalla on vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa ovat kunnan talouden vaihtelu, päätöksenteko ja poliittiset voimasuhteet. Liikkumisvara vaikuttaa siis kaikkeen siihen toiminta-alueeseen, jossa kunnanjohtaja toimii. Keinot johtamisen liikkumavaran kasvattamiseksi ovat kunnanjohtajan käsissä asiantuntijuutta osoittamalla, neuvottelemalla ja poliittista älykkyyttä osoittamalla. Sinänsä ristiriitaista on, että juuri isojen muutosten keskellä kunnanjohtaja tarvitsisi liikkumavaraa, mutta usein kohtaa voimakasta muutosvastarintaa. Liikkumavara onkin paitsi motivaatiotekijä, myös koko kuntakokonaisuuden johtamisen kannalta keskeinen resurssi. Luottamus poliittisen ja ammattijohdon kesken on siksi suojakilpi kunnan menestyksekkään luotsaamisen kannalta. (Leinonen 2012, 125-183)

3.4 Poliittisen ja ammattijohdon yhteistyö strategisessa johtamisessa

Strateginen johtaminen on tarjonnut ratkaisuja ristiriitaiseen ja haastavaan johtamiseen. Tässä kappaleessa tarkastelunäkökulma on poliittisen ja ammatillisen johdon työnjako.

Tulosjohtamisjärjestelmän siirto poliittisen päätöksenteon malliksi alkoi tuottamaan ongelmia, kun poliittinen päättäjä ei asettunut tavoitteiden määrittelijän rooliin eikä näin sitoutunut tulosjohtamisen periaatteisiin. Paradoksaalisesti tulosjohtamisen käytettävyyttä on parantanut se, että siihen on otettu vaikutteita uusista johtamisideologioista. Poliittisessa järjestelmässä kohdattuun ongelmaan etsittiin ratkaisuja tuomalla strategisen johtamisen oppeja julkisjohtamiseen, mikä Möttösen (Möttönen 1997, 55) mukaan nakersi julkisen toiminnan omista lähtökohdista toimimisen periaatetta. Nyt 15 vuotta myöhemmin julkinen ja yksityinen sektori ovat avautuneet toisilleen huomattavasti enemmän kuin mitä Möttösen väitöstutkimuksen aikaan kunnalliselämässä oli tapahtunut, ja etenkin palvelujen monituottajaisen järjestämismallin kautta toimintatavat ovat keskenään yhä enemmän lomittuneita, jolloin julkisen sektorin johtamisessa joudutaan väistämättä ottamaan huomioon myös liike-elämän toiminnanintressit. Monimutkaisuuden lisääntyminen on entisestään lisännyt strategisen johtamisen suosiota.

Strategiseksi johtamiseksi ja suunnitteluksi mielletään tässä tietoinen toiminta, jolla pyritään asetettuihin tavoitteisiin. Se on siten suunnittelua, päättämistä ja strategian mukaan toimimista. Strateginen johto hallitsee itse prosessia, mutta strategisia toimijoita ovat kaikki näihin kolmeen vaiheeseen osallistuvat toimijat. Organisaatiot tarvitsevat strategiaa, kun ne pyrkivät hallitsemaan toiminnan suuntaa, voimavarojaan, organisoitumistaan ja pyrkivät korvaamaan epävarmuutta johdonmukaisuudella. (Rannisto2005, 68-69)

Eri näkemykset strategisesta suunnittelusta ja johtamisesta voidaan jakaa sen perusteella miten suunnitelmallisesti versus itseohjautuvasti ne muotoutuvat luomisen prosessissa, sekä kuinka laajasti luomisprosessiin osallistetaan viiteryhmiä (Rannisto 2005, 51). Strateginen johtaminen on toimiva johtamistapa markkinaehtoisen toiminnan ohjauksessa ja kun toimintaympäristön monimutkaisuudesta johtuen päätösvaltaa on tarpeen delegoida alemmas organisaatiossa.

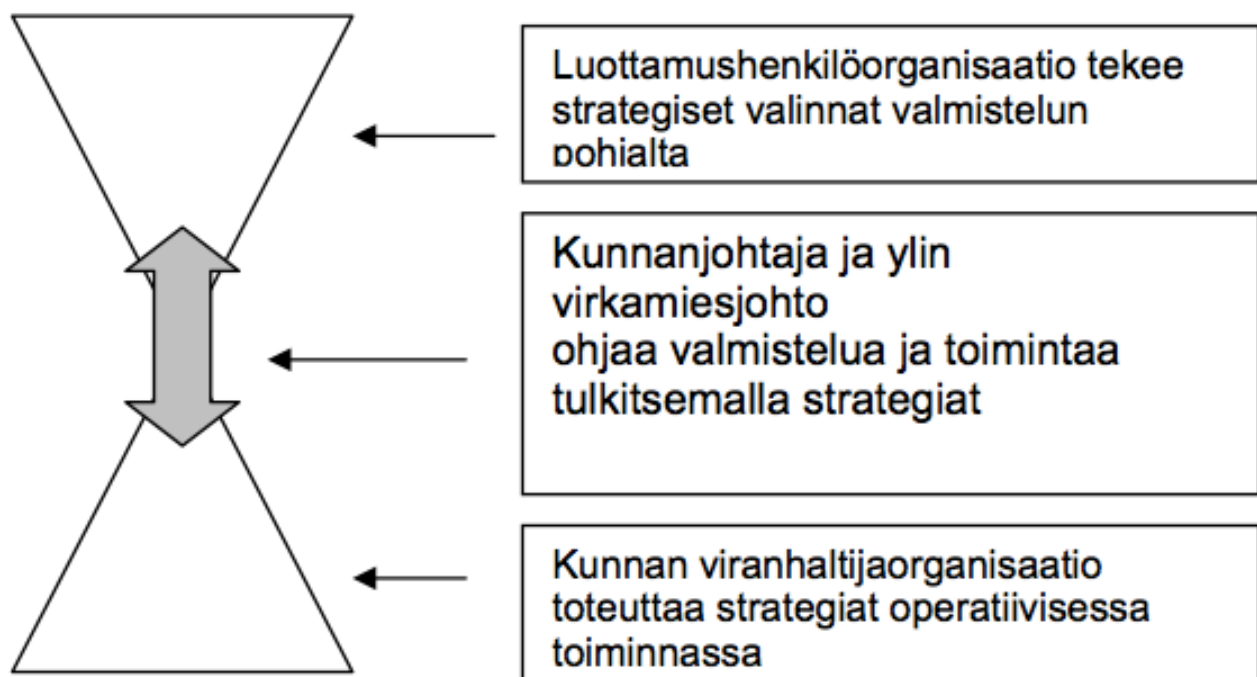
Strateginen johtaminen on omaksuttu hyvin suomalaisessa kuntakentässä ja se on laajasti käytössä kunnissa. Myös Suomen Kuntaliitto suosittaa kuntastrategiaa ohjauskeinoksi.

Strateginen johtaminen on siis jatkumo talouden diskurssistakuntien johtamisesta ja tehokkuuden johtamista.

Strategisen ohjauksen kautta kuntaa tarkastellaan niin sisäisenä toiminnan kuin ulkoisen toimintaympäristön näkökulmista. Strategisessa johtamisessa pyritään perinteisissä lähestymistavoissa kehittämään organisaation pärjäämistä kahdella tavalla: ulkoisten vaikutusten arvioinnin kautta asemoitumista muuttamalla ja toisaalta resurssien ja osaamisen kehittämisellä. (Peltonen 2007, 65)

Rannisto (2005) on hahmottanut kunnan strategista johtamista toimijalähtöisen tiimalasimallin kautta, jossa strategista huippua ja toiminnan ohjaajaa edustaa luottamushenkilöjohto, jonka ohjeita ammatillinen johto tulkitsee ja vie ne edelleen operatiiviselle puolelle (KUVIO 6). Malli hahmottaa hyvin myös kunnan dualistisen johtamisjärjestelmän luonnetta, jossa tiimalasin keskikohta muodostaa niin työnjaon kuin strategisen johtamisen solmukohdan. Kuvasta puuttuu kuitenkin kehämäisyyttä, kun viranhaltijat tuottavat päätösehdotuksia poliittiselle päättäjälle, joka edelleen evästää mahdollisin lähetekeskusteluin valmisteluprosessia. Myös poliittisen ja ammatillisen johdon huippujen kohtaaminen on kiinnostava solmukohta, jossa strategisuus ja operationaalisuus sekoittuvat.

KUVIO 6: Kunnan strategisen johtamisen toteutuminen (Rannisto 2005)



Toiminnan ohjaamiseen tai vielä tarkemmin johtamiseen liittyy aina kysymys vallasta. Sen läsnäoloa prosessissa voikin arvioida sen kautta onko toimijalla kyky saada aikaan haluamansa muutokset tai vaikutukset (Mintzberg yms. 2003, 4). Problemaattisen tilanteesta tekee valmistelun ja päätöksenteon voimakas eriyttäminen toisistaan, sillä voidaan kysyä mikä on päätöksentekijän tosiasiallinen valta ohjata toimintaa, jos valmistelussa lähtökohdat ovat muut. Toisaalta kompleksinen ja dynaaminen toimintaympäristö on muuttanut valtuuston roolia päätösvallan käyttämisen näkökulmasta, joka on suuntautumassa yhä enemmän kohti strategista johtamista. Valtuustojen strategisen roolin kehitystä kuvaa niiden käyttöönottamat seminaarit työskentelymuotona, joita vuosituhannen vaihteessa oli käytössä 80 prosentissa kuntia. Kunnan tulevaisuuden kehityssuunta voikin olla yhä vahvemmin strategiseen johtamiseen keskittyvä. (Majoinen 2001, 306-317)

Strategiseen johtamiseen liittyvät ongelmat ratkaistaan Ranniston (2005, 101) mielestä hänen esittämänsä tiimalasin keskiosassa, jossa strategiat muunnetaan operatiiviseksi toiminnaksi. Asian voisi esittää toisinkin päin: syntyvätkö strategisen johtamisen ongelmat kuntajohtamisessa juuri strategisten luottamushenkilöiden ja operatiivisten viranhaltijoiden rajapinnassa, vuorovaikutuksessa? Joka tapauksessa niin strategian toteutumisen kuin strategisen johtamisen onnistumisen kannalta strategista operationaalistava askel

prosessissa on kriittinen – ehkä heikoin – koko ketjussa ja vaatii erityisiä ponnisteluja onnistuakseen. Kuten Brysonin prosessin vaiheet osoittavat, strategialla tavoitellaan jotakin, jonka saavuttaminen riippuu strategian toteuttamisesta, kuten myös Mintzberg (1994, 13) prosessia holistisesti kuvaa.

Luottamushenkilöiden asemasta strategisina johtajina on erilaisia näkemyksiä. Toisaalta monimutkaiset hallinnan rakenteet hämärtävät valtuuston roolia päätösten ja strategisten linjausten tekijänä. Joskus sen rooliksi voikin muotoutua vain päätösten legitimointi. Strategisen päättäjän roolissa päätösten seuraukset eivät aina ole selkeyttä ja hallinnan tunne katoaa. Kun kunnan johtamisjärjestelmässä poliittiselle johdolle on kuitenkin annettu strategisen päättämisen tehtävä, voi halu johtaa heikentyä. (Rannisto 2009, 120-122) Toisaalta taas vallan siirtyminen luottamushenkilöiltä viranhaltijoille ei ainakaan Möttösen (1997, 384-387) mielestä ole demokratian kannalta ongelmallista, sillä hallinto on demokratian toteutumisen tukipilari ja edellytys. Kysymys voi olla myös siitä miten luottamushenkilöt tai kollektiivina valtuusto valtaansa käyttää ja suuntaa. Keskenään riitelevä strateginen johtajuus ei liene kovin tehokas vallankäyttäjä.

Tavoitteiden asettaminen kuntakonsernissa

Tulosjohtamisen yhteydessä todettiin, että organisaation toimintaa voidaan ohjata managerialistisen johtamisideologian tapaan tavoitteiden asettamisen kautta. Tavoitteiden muotoutuminen on osa strategiaprosessia, jolla kunnan päätöksenteossa haetaan yhteistä tahtotilaa ja näkemystä kunnan kehittämisestä. Luonteeltaan se on siksi konsensushenkistä päätöksentekoa ennemmin kuin vallan kilvoittelua.

Strategisen prosessin määrittely Brysonin (1995, 21-44) mukaan seuraavasti:

- Strategisen suunnittelun prosessin asettaminen
- Strategiaan osallistuvien määrittäminen
- Organisaation toiminta-ajatuksen ja arvojen kirkastaminen
- Organisaation sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön hahmottaminen
- Teemojen määrittäminen
- Strategisten toteutussuunnitelmien luominen ja tarkentaminen
- Vision luominen organisaatiolle
- Tehokkaan toteutusprosessin kehittäminen
- Strategian päivittäminen ja strategiaproessin uudistaminen

Strategian sisällön muotoutuminen voidaan nähdä tiukasti ohjatuksi tai omaehtoisesti syntyväksi. Strategiaproessiin osallistuminen vaihtelee sekin suppeasta osanottajamäärästä laajempaan osallistamiseen.

Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostus kohdistuu strategisessa johtamisessa sen kautta miten eri toimijoiden osallistuminen strategiseen johtamiseen kohdistuu itse strategiaprosessissa.

Strategiaproessin prosessuaalista luonnetta ja tärkeyttä korostavien näkemysten mukaan tavoitteiden asettaminen on koko kuntaorganisaatiota koskettava asia ja tavoitteita asetetaan prosessuaalisesti niin ylhäältä alaspäin kuin alhaalta ylöspäin, jolloin prosessin suunnittelun tärkeys korostuu (Majoinen 2001, 125). Dualistiseen johtamisjärjestelmään on siten sisäänkirjoitettu vaatimus vuorovaikutuksesta poliittisen ja ammattijohdon välillä.

Prosessuaalisuus ja vuorovaikutus koskee myös kunnan vertikaalisia ja horisontaalisia hallinnan verkostokumppaneita jo pelkästään toimintaympäristön arvioinnin osalta, mutta myös kuntakonsernissa toimivien osien nivomiseksi tiiviimmin yhteen emokonsernin kanssa. Prosessissa kiinnitetään huomiota alueyhteisöön, hankitaan palautetta ja arviointeja sekä etsitään strategioille uusia muotoja tasapainottamalla ja sovittamalla yhteen erilaisia strategioita ja niiden taustalla olevia intressejä. Vaarana on, että käytetään liikaa aikaa kommunikaatioon ja ihmisten väliseen vuorovaikutukseen, jolloin sisältökysymykset, tavoitetietoinen toiminta ja määrätietoinen toteuttaminen jäävät taka-alalle.

3.5 Rajapinnat

Kunnallispolitiikan näkökulmasta muuttuvat toimintatavat ja -rakenteet haastavat poliittista johtamista ja sitä kautta koko demokraattista ulottuvuutta kunnan johtamisessa (Nyholm & Haveri 2009). Talousnäkökulma kuntiin korostaa niukkojen voimavarojen tehokkaan käytön hallinnan ongelmaa ja sen ratkaisuvaihtoehtoja (ks. Meklin yms. 2009). Kunnallisoikeus taas lähestyy muutoksia kunnallisen itsehallinnon kautta. Jotta näiden tulokulmien kannalta tärkeänä pidettäviä tavoitteita voidaan vaalia, tulee kunnan johtamista ja organisoitumista muuttaa ja kehittää. Hallinnan diskurssi, poliittisen johtamisen strategisuuden korostuminen ja monituottajuus palvelutuotannossa ovat nykyajan vastauksia muutoksiin. Mutta kuinka yksityis- ja julkisoikeudellista rajapintaa voitaisiin sujuvasti ylittää konsernihallinnassa? Miten demokraattinen ja taloudellinen toiminta sovitetaan yhteen?

Muutoksen onnistuminen – tai edes muutoksessa pärjäämiseen – vaaditaan kompleksisessa kuntakokonaisuudessa luottamusta. Sillä tarkoitetaan inhimillisen vuorovaikutuksen kautta syntynyttä vakaumusta, joka vaikuttaa yhteistyön todennäköisyyteen ja laatuun. Varsinkin yllättävien asioiden äärellä luottamus antaa potentiaalia ratkaista ongelmia, joten sen olemassaoloa voi pitää itseisarvollisen hyödyllisenä. (Stenvall & Virtanen 2007, 77-78; Leinonen 2012)

Siihen nähden, että luottamus on johtamisen edellytys, asettuvat markkinat ja hierarkia erikoiseen valoon. Powell (1990) määritteli artikkelissaan markkinoiden perusluonteeksi epäilyksen, jota sopimuksin pyritään kaitsemaan. Vastaavasti Vartola (2004) on luonnehtinut byrokratian perusolemusta epäileväksi, sillä jokaista järjestelmän ”asiakasta” lähtökohtaisesti epäillään, kunnes toisin tulee todistetuksi. Edelleen markkinoiden ja hierarkioiden kautta tarkasteltuna monituottajuus ja konsernimallinen toiminta näyttäytyy yhä monimutkaisemmalta kokonaisuudelta.

Kunta on siis organisoitumisensa ja ennen kaikkea palvelutoimintansa osalta hybridi, jossa eri ohjausjärjestelmät vaikuttavat samanaikaisesti. Varsinaiset haasteet toiminnassa syntyvät kuitenkin eri organisoitumisten ja ohjausjärjestelmien rajapinnassa, jotka ovat lisäksi keskenään limittäisiä. Näistä keskeisimmät ovat demokraattisuuden ja tehokkuuden rajapinta, poliittisen ja ammatillisen johdon rajapinta, strategisen ja operatiivisen toiminnan

raja sekä kaikkien kolmen ohjausjärjestelmän rajapinnat keskenään (kuinka esimerkiksi verkostoja voidaan legitimoida byrokraattis-demokraattisen toiminnan kautta).

Kiinnostavia rajapistoja syntyy, kun byrokraattinen järjestelmä pyrkii hallitsemaan markkinasuuntautunutta toimintaa, kuten omistajaohjauksessa tapahtuu. Hyvinkin yksityiskohtaisilla ohjeilla määritellään mitä on hyvä hallinto tytäryhteisöissä (corporate governance). Erikoisia piirteitä syntyy tilanteista, joilla hallinto pyrkii suitsimaan poliittisen järjestelmän toimijoita, jotka edustavat markkinaohjautuvaa yksikköä sen hallinnossa, kuten tapahtuu tilanteissa, joissa poliittinen toimija edustaa kuntaa sen omistaman tytäryhteisön hallituksessa. Itselleni tuntemattomasta syystä systeemi näyttää toimivan, mutta huonosti. Toimivuuden takaa lähinnä kevyt ohjaus.

4 YHTEENVETO TEORIASTA

Teoreettinen viitekehys antaa näkökulman tutkimusaineistoon (Alasuutari 1999, 79). Teoriakatsauksessa pyrittiin saavuttamaan ymmärrys siitä mitä tarkoittaa kuntakonsernin johtamisjärjestelmä: miten se on rakentunut, millaiset lainalaisuudet siihen vaikuttavat niin toimintaympäristöstä kuin sisäisistä rakenteista johtuen ja millaisia erityispiirteitä kuntajohtaminen tuo konsernin johtamiseen. Näin näkökulmasta rajautui pois demokraattinen näkökulma, vaikka sen läsnäolon aistii läpi teorialukujen. Tehtävä oli osittain haastava siksi, että termistö ei ole vakiintunutta ja kotimainen kuntakonsernin johtamistutkimusta ei ole laajasti tehty.

Konsernijohtaminen on johtamisjärjestelmä, joka perustuu autonomiseen tulosityksikköorganisaatioon ja sitä ohjaavaan ja valvovaan konsernijohtoon sekä tähän rakenteeseen soveltuvaan johtamismenetelmään. Rakenne voi olla innovatiivinen ja monopolivinen, ja tämän tutkimuksen osalta sen merkitys tulee esiin johtamisen järjestämisen myötä. Konsernirakenteessa tapahtuvat johtamistoimet järjestyvät johtamisjärjestelmäksi, eli konsernijohtaminen on organisoitumisen rakenteesta kertova johtamisjärjestelmä. Konsernijohtamisen tehtävänä on tuoda lisäarvoa konserniyksiköiden toimintaan ja soveltaa johtamisessaan tiettyä johtamisen metalogiikkaa.

Kuntakonsernia on pyritty mallintamaan eri näkökulmista. Se voidaan jakaa juridiseksi kokonaisuudeksi ja johtamisjärjestelmäksi tai sitä voidaan hahmottaa ulkoisen ja sisäisen konsernin kombinaationa, jossa ulkoista konsernia edustavat juridisesti itsenäiset yksiköt, joihin kunnalla on päätösvaltaa ja sisäistä konsernia perinteisempi virasto-organisaatio sekä brutto- ja nettoyksiköt, liikelaitokset. Kuntakonsernin johtamisjärjestelmän erottaa liike-elämän vastaavasta konsernin läpileikkaava demokraattinen päätöksentekojärjestelmä, joka yhdessä ammatillisen johdon kanssa luo johtamisjärjestelmän duaalimallin. Lisäksi kuntakonsernin toiminnan tavoite eroaa pääasiassa taloudellista voittoa tavoittelevista liike-elämän konserneista, vaikka toiminnan tehokkuuteen pyrkivät kummatkin kehittämällä toimintaansa konsernimuotoiseksi. Kuntakonsernin johtamisjärjestelmän malli Kuntaliiton

mukaan pitää sisällään jäsenyyksen erikonsernin osiin sekä johtamisen tuloksina syntyneisiin ohjausasiakirjoihin, jotka on hierarkkisesti järjestyksessä.

Keskeinen osa johtamisen tarkastelua on organisaatiossa tehty työnjako niin vertikaalisesti konsernijohdon ja -yksiköiden kesken, kuin horisontaalisesti duaalimallin kesken.

Kuntakonsernin tarkasteluun liittyy tiiviisti eri ohjausjärjestelmien toiminnan logiikkojen tarkastelu, sillä varsinkin palvelutuotannon uudelleenorganisoinnin myötä kunnallishallinnon byrokratia on saanut rinnalleen myös muita ohjausjärjestelmiä. Termien sekavuus on ongelma ja teoriakatsauksessa on jouduttu käyttämään ohjausjärjestelmää tarkoittaen niin sisäisiä ohjausmekanismeja (asiakirjoja ja päätöksiä), kuin ulkoisia ohjausvaikutuksia (kuten byrokratia ja transaktioteoria), jotka kuitenkin vaikuttavat myös konsernin sisäiseen toimintaan.

Kunnasta voidaan erottaa hierarkkinen kokonaisuus, jossa tapahtuu päätöksenteko ja viranomaistoiminta sekä markkinamekanismeja hyödyntävä palvelutuotannon monituottajainen kokonaisuus. Hierarkkisen järjestelmän ja markkinaohjautuvan järjestelmän ero muuttuu ristiriidaksi omistajaohjauksen kautta, kun kunnan toiminnan tavoitteista lähtöisin pyritään ohjaamaan ulkoisen konsernin liiketoiminnan lainalaisuuteen kuuluvaa toimintaa. Kuntakonsernin johtaminen on lisäksi niin monimutkaista, että verkostomainen hallinnan tarkastelu on aiheellista.

Eri ulkoisten ohjausjärjestelmien vaikutus näkyy kuntajohtamisen johtamisideoiden historiassa, jossa yksinkertaistaen byrokraattisesta järjestelmästä on markkinaehtoisuuden myötä tultu kohti managerialismia, tulosjohtamista ja uutta julkisjohtamista, jonka tarjoamaan rooliin poliittinen päätöksentekijä ei kuitenkaan suostunut.

Kunnan poliittisen ja ammattijohdon yhteistyötä voidaan tarkastella strategisen johtamisen näkökulmasta. Yhteistyössä työnjako ei ole ollut kivutonta, mutta strategiatyö prosessuaaliselta kannalta yhdistää kunnanjohtamistyössä duaalijärjestelmän osapuolia. Strateginen johtaminen on saavuttanut suosiota keinona ohjata monimutkaista kuntaa monimutkaisessa toimintaympäristössä samalla, kun uusi julkinen hallinta on noussut yhä selvemmin osaksi kuntajohtamista. Strategisen johtamisen kautta päästään tarkastelemaan

dualistisen johtamisjärjestelmän työnjakoa, eli poliittisen ja ammatillisen johdon yhteistyötä, jossa poliittinen päättäjä tekee strategiset valinnat ja ammatillinen johto toimeenpanee niiden pohjalta kunnan toimintaa. Monimutkaiset hallinnan rakenteet hämärtävät kuitenkin poliittisen päättäjän roolia, vaikka toisaalta hallinto on demokratian toteutumisen tukipilari. Monituottajuudessa poliittisen toimijan rooli on entistä monimutkaisemmin hahmotettavissa ja ristiriidassa sen kanssa, mitä jo tulosjohtamisen yhteydessä koettiin hankalaksi työnjaoksi. Strategisen johtamisen prosessuaalista luonnetta painottavissa näkemyksissä strategian luomisessa mukana on niin poliittisia kuin ammatillisia toimijoita kunnasta, jolloin työnjako ei ehkä edelleenkään ole kovin selvä.

5 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

5.1 Tutkimusote

Tämä kuntakonsernin johtamisjärjestelmää hahmottavan tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Lähtökohta laadullisessa tutkimuksessa on monimuotoisen, todellisen elämän kuvaaminen. Tutkimuskohdetta on pyritty tarkastelemaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti kunnioittaen eri osien vuorovaikutusta keskenään. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2005, 151-154)

Kuntakonsernin johtamisen ontologia perustuu tutkijan käsitykseen kunnasta itsehallinnollisena, itsenäisenä systeeminä, joka on vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa, ja kaupunginjohtajista keskeisimpinä toimijoina. Kuntakonserni mielletään omaksi organisaatioksi, jolloin käsite kunnasta ihmisten sosiaalisena lähiyhteisönä häipyä taka-alalle. Kuntajohtajuus on tuotu sellaisenaan muusta kirjallisuudesta kuntakonsernin luomaan rakenteeseen ja oletuksena on, että – vaikkei tässä tutkimuksessa, mutta taustalla – demokraattinen ulottuvuus on yhtälailla läsnä kuin perinteisemmässä kuntajohtamisen tutkimuksessa. Näin siis kuntakonsernia ei mielletty talousyksiköksi, vaikka se perinteisesti on talouden kautta juuri mielletty. Kaupunginjohtajat nähdään johtamisjärjestelmän huipulla toimiviksi ihmisiksi, joilla on tiivis ja aktiivinen suhde kuntakonsernin eri toimijoihin. Kuntakonsernia tarkastellaan tässä tutkimuksessa ammattijohtamisen, sillä haastatellut kaupunginjohtajat ovat juuri omasta työroolistaan käsin kertoneet havainnoistaan. Tämä ymmärrys tutkimuskohteesta heijastuu väistämättä hermeneuttiseen pohdintaan: millaiset ymmärrykset ja merkitykset aineistosta nousivat esiin puhkesi kukkaan vasta ensimmäisen teoreettisen viitekehyksen ja alustavan sisällönanalyysin kirjoituskerran jälkeen (Varto 1992, s. 69).

Laadullisen tutkimuksen piirissä tämä tutkimus asettuu kuntajohtamista tutkivaan hermeneuttis-fenomenologiseen suuntaukseen, jonka tavoitteena on jo olevan ilmiön käsitteellistäminen ja tunnetun tekeminen tiedetyksi (Tuomi & Sarajärvi 2004, 34-35). Kuntakonsernissa tapahtuvaa johtamista on tutkittu sosiaalisena ilmiönä, jota on pyritty

ymmärtämään aineiston antamien vihjeiden perusteella. Kuten Uusitalo (Uusitalo 1999, 63) toteaa, kuvailevan ja selittävän tutkimuksen erottaminen toisistaan voi olla hankalaa, ja vaikka tämän tutkimuksen tavoitteena on ensisijaisesti kuvailla kuntakonsernin johtamista ilmiönä, syntyy väistämättä myös selityksiä miksi johtaminen tapahtuu (tai ei tapahdu) siten kuin tapahtuu (ei tapahdu). Ennen kaikkea analyysivaiheessa pyrittiin säilyttämään fenomenologiselle tietoteorialle ominainen kriittisyys teoreettisessa viitekehyksessä saavutettua tietoa kohtaan (Husserl 1995, 97-99).

Tutkimuksen tiedonintressi oli löytää parhaita kuntakonsernin johtamisen käytäntöjä, joista haastateltavat joko kertoisivat oman toimintansa osalta tai parempi toimintatapa tulisi esiin haastattelussa tapahtuvan reflektoinnin yhteydessä. Tästä lähtökohdasta käsin teemahaastatteluissa pyrittiin saamaan haastateltavat kuvaamaan parhaiksi käytännöiksi uskottua ilmiötä, jota kukin omalta osaltaan edusti. Pyrkimystä tuki intentionaalinen informanttien poiminta, sillä esitietojen perusteella uskottiin, että suurimmissa kaupungeissa konsernijohtamisen käytännöt olisivat ”parhaita” tai ainakin pisimmälle kehittyneitä.

Hyvin pian aineiston keruun jälkeen selvisi, että parhaimmillaankin aineistosta saisi esiin olevan ilmiön, mutta sen nimeäminen ”parhaiksi käytännöiksi” on hyvin kiistanalaista kahdesta syystä: ensinnäkin haastatteluissa keskityttiin kuvaamaan nykyjärjestelmää ennemmin kuin tekemään systemaattista arviointia oman kaupungin johtamisjärjestelmästä. Toiseksi, vaikka johtamisjärjestelmiä on kehitetty paljonkin tutkimuskaupungeissa, tuli haastatteluissa esiin sellaisia johtamisjärjestelmässä olevia ongelmia, joita ei ole pystytty ratkaisemaan. Näin aineiston keruun jälkeen tutkimuskysymystä tarkistettiin tutkimuksen onnistumisen varmistamiseksi (Uusitalo 1999, 60) ja tutkimusotetta tarkistettiin olemaan puhtaasti ilmiötä kuvaava ”parhaiden” löytämisintressin sijaan. Näin pystyttiin paremmin varmistamaan tutkimuksen tavoite pyrkiä totuuden kuvaamiseen, vaikka se onkin kompleksinen tavoite (Uusitalo 1999, 24).

Tutkimuksella pyritään hahmottamaan myös mahdollisia lainsäädäntömuutoksia vaativia kehittämiskohtia.

Kun tutkimuksen tavoitteena on kuvata ja ymmärtää nykykäytäntöjä, mahdollistaa se metatasolla johtamismieltyymysten havaitsemista. Vaatiiko monimutkainen

toimintaympäristö kovia vai pehmeitä keinoja? Tuleeko kaupunginjohtajien kokema epävarmuus esiin ja miten epävarmuus heijastuu kokonaisuudestaan rakenteiden kehittämiseen ja luottamuksen synnyttämiseen verkostoissa? Tutkimuksen johtopäätökset kertovat siten kahdesta ilmiöstä: käytännöllisistä keinoista pärjätä kuntajohtamisessa, mutta myös konserniohjauskeinojen laadusta.

5.2 Tutkimuksen kohdekunnat

Tutkittaviksi kunniksi valikoituvat ne, joista on esiyymmärryksen kautta löydettävissä näkemyksellisyyttä konsernijohtamisen kehittämisessä. Valikoimisessa sovelletaan intentionaalisuutta. (Hirsjärvi yms. 2005, 155) Tutkimuskuntia valittaessa tavoitteena on valita sellaiset kunnat, joissa konserniohjaus on ollut käytössä. Näin rajautuivat pois sinänsä mielenkiintoisia kuntia, joissa vasta suunnitellaan palvelutoiminnan ja sitä kautta ohjauksen uudelleenorganisointumista. Valinnassa pyrittiin välttämään kuntia, joiden konserniohjausta leimaa poikkeuksellinen ristiriitaisuus, jotta aineistoa ei vääristäisi hetkellinen henkilösuhteiden kärjistyminen.

FCG:n ja professori Arto Haverin kanssa käymieni keskustelujen pohjalta tutkimuskunniksi valikoituivat Jyväskylä, Kouvola, Kuopio, Oulu, Tampere, Turku, Vaasa ja Vantaa. Pois rajautuivat ne kunnat, joissa on toteutettu poikkeuksellisen radikaaleja palvelurakennemuutoksia. Näin rajaten pyrittiin turvaamaan, ettei tutkimus ajaudu sivuraiteille palvelujen järjestämiskäytännöiden selvittämiseen ja pysyttelee siten kuntaorganisaation hallinnoinnin tutkimisessa.

Kaupunginjohtajia lähestyttiin kirjeitse 3.1.2013. Sama viesti toimitettiin myös sähköisesti kaupunginjohtajille sekä heidän sihteereilleen 2.1.2013. Kuntien toivottiin ilmaisevansa suostumuksensa tutkimukseen 25.1.2013 mennessä ja ensimmäiset suostumukset ilmaistiinkin jo 3.1.2013.

Haastateltaville toimitettiin etukäteen tutkimus- ja haastattelukysymykset orientaatiota varten.

Kunnista kaikki ilmaisivat suostumuksensa. Kuitenkin Turku jäi pois tutkimuksesta, sillä haastattelua ei saatu sopimaan kaupunginjohtajan aikatauluihin.

5.3 Tutkimuksen tiedonantajat

Tutkimuksen tiedonantajina toimivat tutkimuskaupunkien kaupunginjohtajat.

Haastateltavien taustatiedot ilmenivät haastattelujen yhteydessä. Erikseen haastateltavista ei kerätty henkilökohtaisia taustatietoja, vaan kuva tiedonantajien taustatiedoista muodostui heidän itsensä toimittamien tietojen varassa. Haastattelujen perusteella muodostui kuva kokeneista kaupunginjohtajista, joista osalla oli menneiltä vuosilta kokemusta myös kunnallispoliittisista luottamustehtävistä. He asettuivat jokseenkin suurten ikäpolvien kunnanjohtajaryhmään ja siten edustavat tietylle ikäpolvelle ominaista kaupunginjohtajan rooli-idea.

Muiden kuntien osalta tutkimuskohteiksi valikoitui kaupunginjohtaja, paitsi Tampereen osalta. Tampereelta tutkimukseen kutsuttiin juuri toimikautensa päättänyt, kaupungin ensimmäinen pormestari, sillä ei ollut mielekästä haastatella vastavalittua pormestaria eikä kaupungissa pormestari-mallin johdosta ole viranhaltija-kaupunginjohtajaa.

5.4 Aineiston keruu ja käytetyt menetelmät

Aineisto kerättiin laadulliselle tutkimukselle ominaisella metodilla teemahaastatteluilla. Haastattelu oli perusteltu aineistonkeruumetodi, sillä tutkimukselle oli tärkeää saada johtamisjärjestelmissä toimivan johdon subjektiivisia kokemuksia käyttöön. Haastattelu myös mahdollistaa joustavuutta aineiston keruussa, ja haastattelussa pystyttiin pyytämään tarkennuksia haastateltavan lausumiin. Teemahaastattelussa haastattelun aihepiiri on kummallakin osapuolella tiedossa, jolloin se tukee halutulla tavalla aineiston keruuta valitusta ilmiöstä. Haastatteluun aineistonkeruumetodina sisältyy myös haittapuolia, joita pyrittiin ennakoimaan ennakkovalmistautumisella ja varaamalla riittävästi aikaa itse haastattelutilanteessa. Lisäksi haastattelujen aluksi haastateltaville todettiin, että odotuksena ei ole saada ”oikeita” vastauksia vaan näkemyksiä ja kokemuksia aihepiirin tiimoilta ja että

aineisto käsiteltäisiin luottamuksellisesti siten, että korkeintaan työtä ohjaava professori Arto Haveri saattaisi litteroitua haastatteluaineistoa katsoa. Näin toimien pyrittiin tukemaan mahdollisimman vapaata vuorovaikutusta ja luomaan avoin ilmapiiri. (Hirsjärvi yms. 2005, 155, 194-195)

Haastattelukysymyksen oli laadittu ennakkoon ja niistä oli nostettu esiin tärkeimmät kysymykset. Haastattelut olivat hyvin keskustelunomaisia (ks. Tuomi & Sarajärvi 2004, 78) ja niin tutkija kuin haastateltava valitsivat sanansa vapaasti.

Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina tammi-helmikuussa 2013. Yksilöhaastattelu todettiin parhaaksi haastattelumuodoksi, sillä haastattelussa tavoitteena oli sivuta myös herkempiä aiheita, kuten yhteistyötä poliittisen päättäjän kanssa, jonka tiedettiin etukäteen herättävän ristiriitaisia tunteita. Haastattelut pyrittiin järjestämään fyysisinä tapaamisina kaupunginjohtajien työympäristössä: seitsemästä haastattelusta yksi tapaamisista järjestyi FCG:n pääkonttorin kokoustilassa ja viisi kaupunginjohtajien omissa tiloissa tutkimuskaupunkien kaupungintaloilla. Viimeinen haastattelujärjestely olikin mieluisin, sillä haastateltava sai näin olla tutussa työympäristössä ja tutkija tuli kuin vierailemaan tutkimuskohteessa, vaikka tutkimusmateriaalina toimikin ”vain” itse haastattelu. Yksi haastatteluista toteutettiin puhelimitse.

Kaikki haastattelut äänitallennettiin. Itse haastatteluissa ilmeni, että osa kaupunginjohtajista oli saanut konserni- tai omistajaohjauksen yksiköstä valmiit selvitykset ennakkoon toimitetun kysymyspatteriston tiimoilta. Tämä ei häirinnyt haastattelua, vaan näihin valmiisiin vastauksiin palattiin usein vasta haastattelun lopuksi tai ne annettiin tutkijalle mukaan sillä klausuulilla, että ne edustivat haastateltavan näkemyksiä ja niitä käsiteltiin täydennyksinä siltä osin kuin itse haastatteluaineisto ei antanut riittävää ymmärrystä.

Ennen haastattelua tutkija oli tutustunut kunkin kunnan internet-sivujen antiin koskien kuntakonsernin järjestelyjä, jotta itse haastattelu olisi sujuvampaa ja saatua aineistoa pystyisi jo haastattelutilanteessa pyytämään tarkentamaan. Tämä oli usein tarpeen, sillä konsernirakenteet ja toimintatavat poikkesivat jokainen toisistaan. Usein haastattelua oli tukemassa tutkijan hankkima kuva kunnan konserniorganisaatiosta, joka helpotti kuvauksia

omasta toiminnasta. Läheskään aina ei ollut kuitenkaan löytynyt ajantasaista organisaatiokuvausta tai konserniohjeet/johtosäännöt olivat juuri päivityksen alla.

Haastattelujen yhteydessä kirjattiin tutkimuspäiväkirjaan ylös intuitiivisesti ja tutkimusmetodologiaa koskevan esitiedon perusteella sellaiset seikat, joiden arveltiin edesauttavan analyysivaiheessa tutkijan omaa reflektointia ja jotka eivät liittyneet itse substanssiin vaan sosiaaliseen vuorovaikutukseen itse haastattelujen osalta. Tämän oletettiin tukevan hermeneuttista pohdintaa, jossa tutkimuskohdetta ymmärrettäisiin kokonaisuutena.

5.5 Aineiston analyysi

Aineiston analyysia on jo rajattu tutkimuksessa aiemmin tehdyillä ratkaisuilla, mutta analyysi, tulkinta ja näitä seuraava pohdinta ovat tutkimuksen ydintä. Analyysi on moniportainen prosessi, jonka tavoitteena oli luoda ilmiölle selityksiä (Hirsjärvi yms. 2005, 209-211).

Esitöinä haastattelunauhoitteet litteroitiin tutkijan toimesta. Haastattelupuhe kirjattiin sanatarkasti, osin myös väliäänähdykset, jos niiden oletettiin kuvaavan kokonaisuuden käsittämistä. Haastattelijan osalta toisinaan vain kysymysten osalta jättäen pois välisanat.

Tämän jälkeen haastatteluaineisto järjestettiin siten, että aineisto jaettiin johtamisjärjestelmää tarkastelevaan kokonaisuuteen ja erikseen poliittisen ja ammattijohtamisen välistä yhteistyötä tarkastelevaan kokonaisuuteen.

Aineiston analyysiin päästiin esitöiden jälkeen (Hirsjärvi yms. 2005, 209). Aineiston analyysimetodina käytettiin teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, joka mahdollisti tutkimuskysymyksestä ja siihen rakennetun teoreettisen viitekehyksen sitomisen itse analyysityöhön, mutta joka jätti tilaa aineiston vapaammalle tulkinnalle kuin suoraviivainen teorian testaus. (Tuomi & Sarajärvi 2004, 96-99)

Jo aineiston järjestelyssä tehty jako toistui sisällönanalyysissä, joka toteutettiin kahden dominantin teemakokonaisuuden ympärillä: poliittisen ja ammattijohdon yhteistyön näkökulmasta sekä johtamisjärjestelmän kuvausten osalta. Aineistosta irrotettiin sellaisia

lausumia, jotka ilmensivät jollain tapaa analyysin kohteena olevaa teemakokonaisuutta. Lausumien irrottamisessa niitä saatettiin täydentää, jotta lausuman ympärillä ollut kokonaisuus hahmottuisi ja sanoma säilyisi myös irrotetussa lausumassa.

Lausumat koottiin excel-tietokantaan, jossa niitä yhdisteltiin toisiin vastaaviin lausumiin sekä luotiin niistä ylätasoon kokonaisuuksia. Ylätasoon kokonaisuuksiksi muodostuivat poliittisen ja ammatillisen johdon yhteistyö, johtamisjärjestelmät, tavoitteet ja seuranta, kaupunginjohtaja johtajana, organisaatiomuutos sekä muut. Jo tässä vaiheessa tietokantaan koottiin myös huomioita johtopäätöksiksi ja pohdinnaksi. Näitä ylätasoon kokonaisuuksia peilattiin teoreettiseen viitekehykseen, jolloin syntyi käsitys sellaisista asioista, joista aineisto antaa teorian valossa tietoa sekä syntyi johtopäätöksiä ja pohdintaa. Teoria ei antanut kovinkaan syvällisiä valmiuksia tarkastella johtajaominaisuuksia, vaikka ryhmittelyssä niistä muodostui oma ylätasoon kokonaisuus, joten se jätettiin varsinaisesta analyysiraportista pois. Ryhmittelyä tulkittiin, jotta abstraktimpi merkitys nousisi esiin. (Tuomi & Sarajärvi 2004, 91-94)

Aineiston analyysin kohdalla erityisesti nousi esiin termistön hajanaisuus, jota pyrittiin jänkevöittämään teoreettisessa viitekehyksessä, mutta joka edellytti tulkinnallisuutta aineiston ymmärtämisen osalta. Varto (1992, 93) varoittaakin ottamasta valmista käsitejärjestelmää, vaan annettava itse aineistolle tilaa luoda käsityksiä ilmiöstä.

Lopulta muodostuneet ryhmittelyt purettiin tekstiksi itse tutkimusraporttiin ja poimittiin kuvaavat lainaukset tutkimusaineistosta. Lainauksista on poistettu mahdolliset paikalliset murremerkit. Samoin tiettyyn kuntaan viittaavat hallinnon nimet on muutettu yleiskielisiksi (esim. hyvinvointilautakunta muotoon sosiaali- ja terveyslautakunta) vaalien aineistosta esiin nousutta merkitystä. Näillä toimilla on pyritty turvaamaan luottamuksellisuus informantteja kohtaan.

6 KUNTAKONSERNIN JOHTAMISEN KÄYTÄNNÖT

6.1 Konsernin mielletty merkitys

Konsernimallisen toiminnan tavoitteena on pääasiassa johtamisen ja toiminnan tehostaminen.

"Totta kai lähtökohtana on että miten pystyy paremmin strategisesti johtamaa ja miten omistajapolitiikkaa voitaisiin paremmin viedä läpi, et kyllä nää kaksi tavoitetta täs on kokoajan selkäytimessä."

"...ja sitte henkilöstöressurssien tehokkaampi hyödyntäminen. Sitte yhteiset tietojärjestelmät, tietokannat, että löytyy synergiaetuja sieltä toiminnallisesta näkökulmasta."

"...et nähtäs et täs ollaan niinku yhtä perhettä, jolla pitäis olla yhteiset tavoitteet myöskin ja ... haetaan sitä näitten yhteisöjen roolia nimenomaan tän peruspalvelutuotannon tukena."

Vinhaan muuttuva toimintaympäristö on perinteisen kunnallishallinnon rakenteisiin rakennetun poliittisen järjestelmän kannalta hankala reagoida omistajaohjauksen tilanteisiin.

"...kun on osakeyhtiöitä, ei ole valitusoikeutta, nii ne pystyy niinku määrätyissä tilanteissa tehokkaammin toimimaan."

6.2 Kuntakonsernin määrittely

Aineiston perusteella kuntakonserniksi käsitetään totuttuun tapaan kunta- ja kirjanpitolain mukainen kokonaisuus, jossa tärkeää on kunnan päätösvalta ja omistussuhde konsernin yksiköihin.

"...se on emo plus tyttäret. Se on konserni . Ja se on se mihin voidaan vaikuttaa perinteisin ... konserniohjausmenetelmin."

" ... että periaatteessa omistusosuuden ollessa riittävän suuri [sairaanhoidopiiristä], Sillon niitä lasketaan kirjanpidollisesti konserniin, siitähän sitä puhutaan."

"Liikelaitoksethan on osa konsernia, yhtiöt on taas erikseen."

Näin Kuntaliiton hahmottama johtamis- ja ohjausjärjestelmien viitekehys (Pauni 2012) on onnistunut malliesimerkki siitä miten kuntakonsernin ohjausta voi hahmottaa.

Omaksi kokonaisuudekseen nousivat yhtiöt ja niiden hallinnointi, joka haastatteluissa esiintyi paitsi omana yhtiöiden ryhmänään, myös poikkeavan toiminnanlogiikkana: kunnan tehtäväksi miellettiin palvelujen tarjoaminen kuntalaisille, kun taas yhtiöiden nähtiin toimivan liiketaloudellisin perustein ja siten, että niiden linkki kuntakonserniin tapahtui juuri omistajuuden kautta.

Kuntakonsernin rajapinnat nousivat esiin konsernin johtamista koskevissa pohdinnoissa. Aineistosta on löydettävissä selkeitä näkökulma- ja painotuseroja sen suhteen miten konsernin toiminnallisuuden ja yhteiskunnallisen vaikutuksen näkee.

Ulkoisen konsernin kuvattiin vaativan yhä enemmän kaupunginjohtajan huomiota, mikä kertoo ulkoisten yksiköitten liikkeestä tiiviimmäksi osaksi konsernia.

"...varhemmissa ajoissa niin kaupunkiyhtiöt vähän eli omaa elämäänsä ... ja pidettiinkin että ei pidä tulla kurkkimaan toiselle puolelle pöytää."

"Kyllä voi sanoa, että nimenomaan nämä jotka toimii markkinoilla [vie aikaa] ... melkein viikoittain meillä joku on toiminnan kans tekemises ... Ne liittyy lähinnä tämösiin, että milloin on ollaan jotakin hankintoja tai ostamassa tai mukana jossakin selvityksessä ja se on liiketoimintaa ihan puhtaimmillaan."

Konsernin toiminnallinen näkökulma laajentaa tarkastelua rakenteista ylipäätään kehittämiseen ja sitoo eri juridiset toimijat ohjauksen kohteiksi. Yksittäisten esimerkkien

kautta paljastui myös toiminnallisen konsernin (Määttä) rakenne, jossa kuvattiin eri konserniyksiköiden välistä yhteistyötä ja synergioiden syntymistä.

"Vesi[laitos] on sellanen esimerkiksi että se joutu tekee käytännössä yhteensovittamista sen oman toiminnan suhteen meidän kunnallistekniikan ... kanssa ja sitten meidän kaupungin teknisten ihmisten kanssa, että saako ne aukoo teitä yhtä aikaa vedetään erilaisia asioita ja sitten ... energian kanssa, että saa sähköjohtoja sinne."

Varsinkin osaomisteisten yhteisöjen kautta raja konsernin ja verkoston välillä hämärtyy, kun verkoston jäsenet toimivat kunnan osaomistavan konserniyksikön hallituksessa tai kun verkostomaisiin toimin vaalitaan omistajaohjausta sairaanhoitopiirin päätöksenteossa.

"Kylhä me ymmärretään tää konserniohjaus niiku nimenomaan kaupungin päätöksenteon suhde joko näihin kaupungin kokonaan tai osittain omistamiin yhtiöihin tai muihin yhteistöihin ja sit sillon se pitää sisällään meidän tän - niinkun siel on asuntoyhtiöt, elinkeinoyhtiöt, energiayhtiöt, mitä kaikkia sieltä löytyy, mut sit lisäksi nää meidän kuntayhtymät, joku sairaanhoitopiiri tai ammattikorkeakoulu, no sekin on osakeyhtiö."

"Me luomme niitä edellytyksiä sille ja platformeja toimia, osittain kaupunkina, yhdessä elinkeinoelämän kanssa muun muassa noissa yhteisöissä joita mä äsken sanoin ja sit meil on muita verkostomaisia toimintatapoja yhdessä elinkeinoelämän kanssa ja yliopiston tai korkeakoulujen kanssa."

"Maakunnan isoimpien kuntien kanssa me on tiivistetty viimesten kahden vuoden aikana tätä meidän yhteistä näkemystä, joka näitten kuntien keskuudessa on aika samanlainen niinku koetaan että meidän pitäis saada sinne enemmän näkökulmaa."

Jos juridiset rajat eivät kerro tyhjentävästi konsernin rajoista, selittää konsernimaista toimintaa pyrkimys kunnan edun mukaisiin ratkaisuihin, joka muistuttaa Meklinin ja Martikaisen määritelmää konsernin toiminnasta: tehokkaasti, samaan suuntaan ja yhtä tahtia.

6.2.1 Kaupunginjohtajan rooli konsernijohtajana

Kaupunginjohtaja on avainasemassa konserniohjauksen kannalta. Aineisto toki kerättiin juuri kaupunginjohtajilta, mutta litteroinnista ilmenee eri tavoin avainroolin luonne.

Kaupunginjohtajille raportoidaan paitsi vuosikellon kautta systemaattisesti ja ennakoiden halutut asiat, myös kiireelliset ristiriitaa tai ongelmia sisältävät tilanteet tuodaan heille ratkottaviksi. Näin kaupunginjohtajan rooli on toimintaa ohjaava sekä päätöksentekijä. Lisäksi kaupunginjohtaja usein toimii keskeisimpien konserniyksiköiden johdossa, kuten merkittävän tytäryhtiön hallituksessa tai satunnaisesti osallistuu kaupungin kannalta merkittävien asioiden valmisteluun. Satunnaisemmin, vaikkakin usein, epävirallinen vuorovaikutus tytäryhteisöjen kanssa tapahtuu kaupunginjohtajan kautta joko niin, että strategisen korin yhteisöt ennakoiden tunnustelevat isojen hankkeidensa menestystä omistajan näkökulmasta tai ylläpitävät ajankohtaisella tasolla yhteyttä omistajaan.

6.3 Johtamisjärjestelmät

Johtamisjärjestelmällä käsitetään ne hierarkkiset valtajärjestelmät, joilla päätösvaltaa organisaatiossa käytetään. Aineistosta nousee selkeästi esiin kaksi ulottuvuutta: muodollinen duaalijärjestelmä, jossa ammatillisella ja poliittisella johdolla on omat, toisiinsa linkittyneet johtamisjärjestelmät. Toisaalta johtamisjärjestelmään liittyy muodollinen ja epämuodollinen ulottuvuus, jossa periaatteelliset, strategiset linjaukset muodostavat pohjan epämuodollisia keinoja ohjata.

”Me kerrotaan säännöllisesti sinne ... [asunto-osakeyhtiöön] mikä on meidän asuntopolitiikka ja he miettii kuinka he voi olla mukana toteuttamassa. ... Ja nyt esimerkiksi kun meillä on uudistaa vanhustenhuollon palvelut ja sitä vanhustenhuollon rakennetta, niin nythän niillä on tullu ihan uus ala, kun ne rakentaa näitä palvelukoteja palveluasuntoja näille vanhuksille. Ja siinä me käytetään niinku ...[asunto-osakeyhtiöön] instrumenttina.”

Johtamisjärjestelmää voi tarkastella rakenteena ja toimintana. Lisäksi myöhemmin käsiteltävä poliittisen ja ammatillisen johdon työnjakokysymys heijastuu myös johtamisjärjestelmässä olevaan työnjakoon.

Rakenteeltaan johtamisjärjestelmä muodostuu ammatillisen johdon toteuttamasta *valmistelusta*, poliittisen johdon tekemistä *päätöksistä* ja ammatillisen johtajaryhmän toteuttamasta *toimeenpanosta*. Toiminta painottuu toimeenpanoon, joka käsittää tavoitteiden jalkautuksen, toiminnan ja talouden seurannan sekä omistajaohjauksen.

Ammatillisen johdon johtamisjärjestelmä

Ammatillisen johdon johtamisjärjestelmä rakentuu kaupunginjohtajan alaisuuteen siten, että keskeisimmät toimijat ovat apulaiskaupunginjohtajat tai toimialajohtajat sekä organisatorisina kokonaisuuksina konsernihallinnon yksikkö, omistajaohjauksen yksikkö sekä virastot erilaisin kokoonpanoin. Nämä ovat järjestäytyneet hierarkkisesti siten, että periaatteessa kaupunginjohtajalla on edellytykset antaa toimeksiantoja, ohjeita ja ottaa asioita itselleen päätettäväksi alemmilta tasoilta. Hierarkkisuus selkiyttää johtamista.

”Meil on erittäin ammattitaitonen väki tuolla konsernihallinnossa, semmoset rutiiniomistajaohjaukseen kuuluvat asiat menee tuosta vaan. Ei mun tартte niistä olla huolissaan, mut sitte kun tämmösiä vähän herkempiä tai vähän isompia asioita, mä tunnen mielenkiintoa niitä kohtaan.”

Keskeisistä toimijoista on koottu kaupunginjohtajan johtoryhmä, mutta yhteistä kuntakonsernin johtoryhmän mallia ei löytynyt, vaan kussakin kaupungissa on omia sovelluksia. Sen sijaan esiin nousi ajatus kaupunginhallituksesta kuntakonsernin johtoryhmänä.

Ammatillisen johdon johtamisjärjestelyistä on löydettävissä neljä eri kokonaisuutta, jotka tosin voivat toimia myös yhdessä.

1) nimetyt controllerit muodostaa johtoryhmän ja raportoi kaupunginjohtajalle,

- 2) tytäryhteisöjen seuranta keskitetty omistajaohjaukseen ja yhden raportoinnin kautta kaupunginjohtaja,
- 3) ei selkeää linjaa
- 4) ulkoinen tarkastaja kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen alaisuudessa tekee talousseurannasta toiminnallisia selvityksiä. Lisäksi apulaiskaupunginjohtajat seuraa virastoja.

Tarkempi kuvaus kustakin toimintatavasta:

1) Nimetty controller on sisäisen konsernin toimija, jolle kaupunginjohtaja on vastuuttanut jonkin ulkoisen konsernin yhteisön seurannan ja ohjauksen. Lähes jokaisella ulkoisen konsernin yhteisöllä oma seuraaja (erit. isot yhtiöt). Controllerilla on omaa substanssiosaamista seurattavasta yhteisöstä ja hän on joko yhteisön hallituksessa jäsen tai puhe- ja läsnäolo-oikeudella paikalla tai muutoin yrityksessä sisällä. Raportointi on suoraan kaupunginjohtajalle. Substanssituntemuksesta johtuen hän omaa syvällistä ymmärrystä seurattavasta yhteisöstä. Myös kaupunginjohtaja voi olla keskeisissä yhteisöissä omistajan "controller" toimimalla hallituksen puheenjohtajana tai osallistumalla muutoin kokouksiin. Erityisesti arvostetaan sitä, että kaupunginjohtajan ja controllerin välillä tiivis vuorovaikutus, kahdenkeskinen raportointi ja henkilökohtainen vuorovaikutus on tärkeä. Controllerin substanssiosaaminen ja seurattavaan yhteisöön linkittyvät omat muut työtehtävät antavat edellytyksen konserninsisäisen synergian muodostumiselle. Kaupunginjohtaja käy tuloskeskustelun controllerin kanssa, joka operoi yhteisön suuntaan.

"Omistajaohjaus toteutuu sillä lailla, että ... mä nimeän controllerin sinne taikka sitten mä itse olen taikka sitten johtoryhmän jäsen on hallituksen jäsenenä tai se controlleri rooli noin löytyy sieltä [tytäryhteisöstä], että kaikkiin yhtiöihin on johtoryhmästä suora yhteys."

2) Omistajaohjaus delegoitu: konsernihallinnon tai omistajaohjauksen viranhaltijat pyörittää operatiivista omistajaohjausta ilman kaupunginjohtajan merkittävää ohjausta. Omistajaohjauksen yksikkö seuraa yhteisöjen talousraportteja ja operatiivinen ohjaus delegoitu pois kaupunginjohtajalta. Konsernijohtaja yhdessä talousjohtajan kanssa pyörittää liikelaitoksia ja omistajaohjausta, omistajaohjaus käy aktiivista keskustelua yhteisöjen kanssa. Kaupunginjohtaja on mukana ns. aktiivisissa tapauksissa sekä voi toimia keskeisimmissä yhteisöissä hallituksessa. Ongelma on kuitenkin se, että yhden tahon kautta raportointi

kaupunginjohtajalle ei välttämättä toimi henkilöön menevistä ominaisuuksista johtuen eikä yksi raportoija pääse kovin syvälle ohjattaviin yhteisöihin. Malli muistuttaa etäisesti holding-mallia.

"Niillä on vastuu-controlleri joka seuraa niitä kaikkia ... joka seuraa taloudellisesti niitä ja pyrkii olemana kuukausiraportoinnin yhteydessä jyvällä ja sillä tavalla se on ihan kuukausiseurannassa ovat kaikki."

3) Liikelaitokset operatiivisen johtamisen alla, ulkoiset yhteisöt konserniohjeiden päässä.

"Ne, mitkä on meidän omas organisaatios, siis käytännössä liikelaitokset, nii sehän tapahtuu normaalin poliittisen ohjauksen kautta eli tavallaan virasto-organisaation kautta."

4) Ei selkeää linjaa toimintatavassa. Konsernissa ollaan muuttamassa tai kehittämässä toimintatapoja ja rakenteita.

"...samaan aikaan lähdettiin uudistamaan tätä konsernihallinnon rakennetta. Se työ on edelleen kesken."

5) Ulkopuolinen sisäinen tarkastaja tuottaa talousselvitysten toiminnallisia selvityksi, lisätietoa tarpeen mukaan kaupunginjohtajalle ja kaupunginhallitukselle.

"...et jos ongelmia oikeen isommassa mielessä on, niin sitten mulla on sisäinen tarkastaja, joka tekee aika paljon töitä, joka on niinku minun ja kaupunginhallituksen ohjauksessa, mutta ennen kaikkea minun, joka tekee sitten talousselvityksen toiminnallisia selvityksiä."

Kaikissa malleissa on huomioitava, että omistajaohjaus onnistuu vain silloin, kun ammatillisella konserniohjauksella on yhteys ohjattavaan controllerin tai vastaavan kautta.

Kaupunginjohtajan näkökulmasta ammatillinen ketju omistajaohjauksessa on tehokkaampi kuin poliittinen järjestelmä, sillä kaupunginjohtajan suhde controlleriin ei pidä sisällään lähtökohtaisesti kaupungin linjausten kyseenalaistamista, joten sitä voi pitää tehokkaana

johtamisjärjestelmänä: kaupunginjohtaja ohjeistaa controllerin, joka toimii annettujen ohjeiden mukaisesti.

"...ku on varsinki strategisia yhteisöjä - joko yhtiöitä tai kuntayhtymiä - niin kyl niinku tavalla tai toisella pitäis ehdottomasti varmistaa tänne ikään ku päätöksiä valmistelevaan viranhaltijakenttään on yhteys."

"...jos mulla on kontrolleri tai virkamies [tytäryhteisön päätöksentekoa ohjaamassa] niin mä voin sanoa, että teet näin."

Kaupunginjohtajan johtamisen keskeinen tukiväline on toimiva johtoryhmä, jonne jokainen johtoryhmän jäsen tuo omat isot asiat yhteiseen keskusteluun ja ne käydään yhdessä läpi.

"...mä tuon kaikki omat isot asiat johtoryhmän keskusteluun ennen [kaupunginhallituksen esitys-]listaa. Mä oon sanonu muillekin, että mä toivon, että asiat käsitellään täällä, että mun ei tarte lukea isoista asioista listalta, ja kyllä kai se toimii."

Ongelmana voi olla johtoryhmän väärä kokoonpano: johtoryhmä muistuttaa enemmän virasto-organisaation johtoryhmää eikä konsernin johtoryhmää.

"...siellä istuu minä, toimialajohtajat, talousjohtaja, henkilöstöjohtaja, hallintojohtaja, niin kyllähän se [johtoryhmä] on tää sisäinen pumppu, joka siinä pyörii. Että eihän se oo konsernijohtoryhmää."

Osaan valmistelua syntyy pienempi ammattijohdon ryhmä. Vastaavasti jossain määrin omistajaohjaukseen keskitetty konserniohjaus hankkii konserniohjeita valmistellessaan myös substanssisektorin näkemyksiä asiaan.

"...se tapahtuu käytännössä sillä tavalla, että meijän hyvinvointipalvelujen toimialajohto ja siellä sitte ... terveysjohtajako se on vuoden vaiheen jälkeen, niin he käytännössä valmistelee sitä ohjeistusta, jolla evästetään vaikka yhtymäkokouksiin tai sairaanhoitopiirin hallituksen kokouksiin meijän edustajia."

Keskeinen ominaisuus onnistuneen ohjauksen kannalta on toiminnan kaksisuuntaisuus: vaikka kaupunginjohtaja ohjaisi controllereita, on välttämätöntä, että yhteisöjä seuraavat controllerit ja omistajaohjauksen yksikkö tuovat oma-aloitteisesti esiin tapauksia, joihin hakevat ohjausta kaupunginjohtajalta.

"...että mieluummin sitä ennen kuin se katastrofi tapahtuu, löytää sitä että miten ennakoidaan se tuleva tilanne ja saadaanko rahotusta tohon asiaan vai pitääkö se homekoulu korjata vai hajottaa vai mitä tehdä."

Konsernijohton, erityisesti kaupunginjohtajan, ohjauskeinoista keskustelemaa vuorovaikutusta on tärkeä johtamistapahtuma. Juuri konserniyhteisöille järjestettyjen tulosneuvottelujen tai omistajaohjauskeskustelujen kautta tapahtuu keskeinen osa johtamista. Tulosneuvotteluissa pohditaan yhteisön toiminnan strategista suuntaa, rakenteellista kehittämistä, controllerin tehtävän tarkoitusta. Neuvottelu voidaan pitää joko controllerin kanssa, joka edelleen ohjaa yhteisöä tai suoraan toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan kanssa.

Keskeinen rakenteellinen ohjauskeino on toiminnallinen konserniohjaus, jossa toimitusjohtajat kutsutaan 1-4 kertaa vuodessa yhteen tutustumaan toisiin, synnyttämään keskenään synergiaa ja luomaan tunnelmaa yhteisestä kaupunkikonsernista. Vastaavalla tavalla hallitusten puheenjohtajat kutsutaan kerran vuodessa kokoon ja yhteisöjen hallituksissa toimivien kaupungin edustajien perehdytys ohjaustehtäviin on myös keino toteuttaa omistajaohjausta.

"...jolla ikään kun tuodaan heitä lähemmäks toisiaan ja tuodaan myös, että miks noin on ja noi on täs konsernissa ja mikä on rooli, että sit kierrätetään muutama teema ja kenen asia tai eri paikoissa käydään. ... kun se [konserni] on kuitenkin niin iso ja hajanainen: jätevesipuhdistamon toimitusjohtajalla ja elinkeinoyhtiön toimitusjohtajalla, niin voi olla et niillä ei kauheesti oo tekemistä, vaikka kummatkin on aivan oleellinen asia, että toimii kaupungissa."

Kaupunginjohtaja on keskeisin linkki poliittiseen johtamisjärjestelmään toimiessaan toisaalta esittelijänä kaupunginhallituksessa, osin omistajaohjaukseen liittyvissä asioissa ja erityisesti

niissä omistajaohjauksen asioissa, jotka ovat jollain tapaa erityisiä (hankalia, vaikeita tai jääviys varsinaisella esittelijällä.

Poliittisen johdon johtamisjärjestelmä

Poliittinen johtamisjärjestelmä on itseoikeutettu ja välttämätön osa kuntakonsernin hallintaa.

"Demokratiaan kuuluu, että demokratiassa on demokratia."

"No tietysti demokratiassa on aina demokratian ulottuvuutensa, että eihän siinä mitään."

"Et kyl siellä pitää olla poliitikkoja mukana, et kyllä niillä pitää olla, mutta se ei voi olla vain poliitikkoja."

Poliittista ohjausta halutaan vahvistaa emokonsernissa: haluja kaupunginhallituksen roolin vahvistamiseen on olemassa ja sen toivottaisiin olevan konsernihallitus. Sen sijaan konserniyksiköiden kohdalla ei ole nähtävissä samaa ilmiötä, kuten myöhemmin huomataan.

"Meidän konsernihallinnon ylin ohjaava elin on kaupunginhallitus. Se toimii konsernihallituksena."

Poliittinen järjestelmä on selkeästi oma suljettu systeemi siltä osin, että poliittinen järjestelmä valitsee omat edustajansa poliittisesti mandatoituihin tehtäviin, mutta poliittisen järjestelmän sisäistä ohjausta ei nähtävästi ole tai ainakaan se ei pysty korjaamaan alemman toimielimen ongelmallista toimintaa sisäisesti.

"... perinteen mukaan nää [tytäryhteisön luottamustehtävät] on semmosia palkintopaikkoja, jotka jaetaan poliittisin perustein. Niitä luvataan jo siinä vaiheessa, kun ehdokasasettelu on meneillään ... ilman että on minkäänlaista arviota, että mikä on tavallan se konserniohjauksen näkökulma."

"...kun ei ne ees tottele omiansa."

Omistajaohjauksen tehtävät ovat korkealle arvostettuja poliittisessa järjestelmässä (niin omistajaohjauksen jaostot kuin tytäryhteisön hallitustehtävät).

"Kellä valta ja rahat on, tämähän se on mistä kiinnostuu."

"...[konserniohjauksesta vastaava kaupunginhallituksen alainen] jaosto, joka on hyvin arvovaltanen ja hyvin toimiva ja mun mielestä tosi lupaavasti kehittynyt."

Poliittinen järjestelmä ei taivu tällä hetkellä systemaattisuuteen, byrokratiaan ja hierarkiaan, joita ammatillinen johtamisjärjestelmä vaalii, vaan tuo satunnaisuutta ja taloudellista riskiä kaupungille.

"Mut se on se iso kysymys siinä, että kaupungin intressi, kaupungin näkökulma ja näkemys asiaan, niin se ei tahdo välittyä yks yhteen niinku sinne [tytäryhteisön päätöksentekoon]. Ja siellä voi olla suuria intressejä ... mitä ollaan tekemässä. ... Suunnittelu etenee tonne suuntaan, kun me oltas mieltä, että sen pitäis edetä tähän suuntaan, niin nää on niitä, joista ei seuraa kuin se lasku. Ja sillon kun se ei oo mejän kautta ohjattua taikka se ei toimi se demokratiaohjaus, se demokratiaohjaus on se kaikkein suurin ongelma."

Poliittisista toimijoista tytäryhteisön hallituksen puheenjohtaja on lähinnä ammatillisen johtamisjärjestelmän operationaalista toimintaa.

"...näissä isoissa varsinkin niin pyritään, että johtokunnan puheenjohtajaan toimis se yhteistyön toiminen... . Ei siinä toimis mitenkään, että kaikkien kanssa ruvetaan seurustelemaan."

Yllättäen kaupunginhallituksen puheenjohtaja tai omistajaohjauksen jaoston puheenjohtaja ei noussut esiin erityisenä toimijana.

Kaupunginvaltuuston rooli on ymmärretty hyvin strategiseksi ja se käsittelee omistajaohjauksen periaatteet, ohjelmat ja takauspäätökset. Talousarvion yhteydessä se päättää tytäryhteisöjen tavoitteista.

6.3.1 Ongelmia johtamisjärjestelmässä

"...mitä paremmin synkkaa on keskinäinen synkkä, sitä paremmin ne asiat menee eteenpäin ja mitä huonompi keskinäinen synkka on niin sitä huonommin ne menee eteenpäin, noin pelkistetysti."

Ohjauksessa on käytössä ensisijaisesti pehmeät keinot, joista keskustelun kautta ammatillinen järjestelmä pyrkii löytämään ratkaisun ja ohjaamaan toimintaa omistajan haluamaan suuntaan. Jos keskustelun kautta ei saada riittäviä tuloksia aikaan, viedään asia poliittisen keskusteluun ja haetaan konserniohjetta.

"Pyritään byrokratiaa välttämään ... että virkamiesten kesken sitten. Kyllähän vielä on eri näkemyksiä ja silloin on istuttava alas."

"...mutta ei se [keskustelu] aina mee niinku by the book. Sitte joutu ettii muita ... ruvettiin kattoo, että lähetäänkö erottamaan ja ei ja siitä huolimatta ne teki vaikka konserniohje annettiin niin ne demokratiapäätöksentekijät ... toimii toisin kuin mikä oli ohje annettu."

Kovat keinot, kuten hallituksen vaihtaminen, on aina hankalaa, vaikka jossain määrin käytössä oleva keino varmistaa omistajan näkemys päätöksenteossa.

"Se on aika haasteellista ainakin virkamiehen näkökulmasta. Se on kyllä pitää olla muut syyt siihen, ei kyllä virkamies voi mennä siihen esittämään suoraa, et kyllä siinä pitää olla aikamoinen sitte peruste sille ... sen tekeminen käytännössä kyllä aika vaikeeta on, et pitää olla iso kriisi kyllä."

Ohjaus on kuitenkin helpottunut, kun tytäryhteisössä on oivallettu omistajan ja kaupungin merkitys synnyttäen epävirallisia kohtaamisia: neuvotteluja ja tapaamisia.

"...kun se herätys käy siellä sisällä, sillä on ... merkitystä."

Päälinja aineistossa on, että tytäryhteisöjen hallituksissa toimii poliittinen päättäjä. Tilanne on kuitenkin omistajaohjauksen kannalta hankala, sillä vaikuttaa siltä, että poliittiset

tytär yhteisöjen hallitukset eivät pysty toteuttamaan operatiivista omistajaohjausta, joka nykyrakenteissa heille kuitenkin kuuluisi kaupungin edustajina tytär yhteisön hallinnossa. Erääksi selittäväksi osaksi nousi edustajien valintaprosessi, joka on pitkälle poliittisten käsissä jopa siten, että nimettävät ilmoittaa poliittinen kunnallisjärjestö ja pelkona on, että kun edustajien nimeäminen erkanee kauas omistajan intressistä, unohtuu omistajan linja myös itse tytär yhteisön päätöksenteossa. Perusteet valinnalle nähtiin myös siltä osin hankalina, että korkealle arvostettuja tytär yhteisön hallituspaikkoja jaettiin poliittisina palkintoina, jolloin kompetenssi jäi toissijaiseksi ominaisuudeksi valittavalla ja valittu toimii ensisijaisesti puolueelta saadun luottamuksen varassa kunnan sijasta.

"...musta tuntuu, ettei ne edustajat koe ollenkaan olevansa niitten kuntien edustajia, ne kokee olevansa jotenkin puolueitten edustajia, niinkun onkin, mut tekee sen kunnan omistajaohjauksen tavattoman hankalaks."

Näitä ammatillisen johtamisjärjestelmän näkökulmasta katsottuna negatiivisia piirteitä ammatillinen johto pyrkii suitsimaan omistajaohjauksen toimeenpanossa rakentamalla ohjausketjun ammatillisessa johtamisjärjestelmässä.

"...on sillon suora yhteys sieltä ja online-aikaisuus on todella tiivis, että totta kai ... mä olen koko konsernin johtaja siinä, mutta että eihän se niin ei voi että mä joka puolella huseeraan, että kun kaupunginjohtajalla on niit tehtäviä mitä on."

Lisäksi poliittisia päättäjiä evästetään omistajan linjauksista.

"...kurin pitäminen jää kuitenkin viimekädessä viranhaltijajohdolle muistuttaa, että mitä me ollaan tästä päätetty. Ja se ei oo aina helppoa."

Poliitikkojen asemaan tytär yhteisön hallituksissa liittyi kompetenssin pohdinta: osakeyhtiön hallituksessa saatettaisiin tarvita liiketalouden ja kyseisen substanssin osaamista enemmän, mutta osaamisen määrittely koettiin hankalaksi. Toisaalta poliittisten luottamushenkilöpaikkojen vähentäminen voisi olla yksinkertaisesti vaikeaa. Joka tapauksessa hallituksen jäsenten valintaprosessiin on tarvetta tuoda muitakin kriteerejä kuin vain demokratia.

"...on siel aikalailla, mä sanon, maallikkoedustusta, jota toimiva johto voi aika hyvin oman tahtonsa mukaan pyörittää."

"...meidän poliitikot on sitä mieltä, että heijän kautta valitut [tytär-yhteisön luottamushenkilöt] on myös asiantuntijoita, että näin ollen se ei ottanu yhtään tuulta."

"...et hän [asiantuntijajäsen] yks hallituksen jäsen ja hänen tulee saada ensiks hallitus vakuutettua tai ainakin enemmistö ennen kuin alkaa mitään tapahtumaan."

Erikoinen kuvio liittyy poliittisen järjestelmän hajaantumiseen, kun tarkastellaan tytär-yhteisöjen poliittisten hallitusten ohjausta. Poliittinen järjestelmä ei tämän aineiston puitteissa pysty ohjaamaan omaa toimintaansa oman toimielimen ulkopuolella: vaikka kaupunginhallitus olisi antanut konserniohjeen, ei tytär-yhteisön hallitus sitä välttämättä noudata. Vastaavasti ei ole automaatio, että vastoin ohjeistusta toiminut tytär-yhteisön hallitus erotettaisiin kaupunginhallituksen päätöksellä. Näin syntyy siis tilanne, jossa ammatillinen johto suitsii poliittista toimijaa poliittisen toimielimen kautta. Vaikuttaa siltä, että poliittinen järjestelmä ei toimi hierarkkisesti, vaan poliittisen järjestelmän sisälle syntyy solmu.

"...meilläkin on selkee että tää [tytär-yhteisön hallitus] voidaan vaihtaa, ... kun ei se toiminu niin kun annettiin ohjetta ja sen jälkeen mä toin [kaupungin-] hallitukselle, että se erotetaan ... ja kutsuin yhtiökokouksen koolle ja yhtiökokous oli meijän lakimies ja sillä oli yks evästys, että [tytär-yhteisön] hallitus erotetaan. ... oli kaupunginhallituksen tuki vaikka sekään ei ollu yksmielinen."

"No se [tytär-yhteisön hallituksen erottaminen] oli totta kai kaupunginhallituksen päätös. Me emme pysty tekemään semmosta päätöstä johdossa tai virkamiespäätöksenä."

Omistajaohjaukselle tuottaa hankaluutta myös tytär-yhteisön itsenäisyys ja sen päätöksenteon erillisyys kaupunkikonsernista. Erityisesti osoitettiin ongelman tytär-yhteisön päätöksenteossa toimivien unohtavan kaupungin edun ja linjan päätöksenteossa.

"...kyllähän se on osalta sitä että sitä muuttuu kuntayhtymän mieheks tai naiseks siinä vaiheessa kun sinne mennään."

"...erityinen haaste tulee näitten itsenäisten yksiköitten tai yhtiöiden toimivasta johdosta ja luottamushenkilöjohdosta, jotka on monesti myös poliitikkoja."

Ammatillisen johtamisen ketjussa ongelmia synnyttää ohjohtaminen, jossa oman yksikön asiaa lähdetään edistämään poliittiseen järjestelmään ohi konsernin operatiivisen johdon. Se, kuinka yleistä ohjohtaminen on, ei selviä aineistosta.

"...vaikka sulla olis vastuutettu jollekin se, niin jos se asia ei miellytä, niin sitten mennään poliitikkojen kautta ajaa sitä tavoitetta."

6.4 Konsernin toiminnan ohjaus

Aineistossa kuntakonsernin ohjausjärjestelmät keskittyvät omistajaohjaukseen ja virasto-organisaation ulkopuolisiin kokonaisuuksiin. Omistajaohjauksen ja omistamisen lähtökohtana on se, että omistaminen tukee kaupungin omaa toimintaa (voi olla esim. osa hankinta-, palvelujen järjestämis- ja talousohjelmien kokonaisuutta).

"...kaupungin näkökulmasta se on, että omistaminen tukee kunnallista palvelutoimintaa mut että yhtiön näkökulma ei välttämättä aina ole samanlainen, et siellä on kunnallisissa yhtiöissä joskus vaikeuksia nähdä se että mikä se perimmäinen tarkoitus sit on semmosessa tilanteessa kun kunta omistaa. Jos se omistus on sitte myyty jollekin muulle, niin se kohtalo voi olla toisentyypinen."

Tytäryhteisöillä on lainsäädännöstä ja perustamiskirjoistaan johtuen erilaisia rajoitteita omistajaohjaukselle. Erityisesti mainintoja saivat osakeyhtiö, säätiö, erikoissairaanhoido. Osakeyhtiölaki velvoittaa hallituksen toimimaan yhtiön näkökulmasta käsin. Säätiö on muotona itsenäinen, oma juridinen kokonaisuus, johon kaupungilla ei ole päätösvaltaa. Sairaanhoidopiirin ohjaus on monella tapaa ongelmallista, mutta erityisesti äänileikkuri estää tehokkaan omistajaohjauksen (kuitenkaan laskuissa ei vastaavaa leikkuria). Vapaus ja vastuu eivät näin ole tasapainossa.

Omistajaohjauksessa katsotaan tytäryhteisöä koskevia päätöksiä laaja-alaisemmin kuin sektorilainsäädännön kautta. Ohjauksen ongelmana ei sinänsä nähdä eri säädösperustaa, vaan se raja, joka kulkee säädösten välissä. Näin selittävänä tekijänä nähdään organisaatiokulttuuriset seikat, eli yksiköiden lähtökohtainen pyrkimys itsenäistyä, eikä niinkään lainsäädännöstä tulevat erot.

"...kyl niinku varsinkin jos osakeyhtiö perustetaan, kyl se toimiva johto muistaa muistuttaa, että heitä ohjaa vain osakeyhtiölaki. Vaikkaki omistajana on sata prosenttisesti kaupunki."

"...toisella on se osakeyhtiölaki, et me ei voida suoranaisesti määrätä, mut onhan se määräystä, et toiset haluaa tehdä jonku miljoonahankkeen ja tarvitsee rahaa ja sanotaan, ettei anneta, et se on sama kuin määräys."

"Aina tavallaan käydään keskustelu pitäiskö toimia osakeyhtiölain periaatteiden mukaan vai tota sitten tän kunnallisen omistajaohjauksen tai konserniohjauksen, et mikä on niiden suhde toisiinsa."

Ohjauksen osalta omistamisen periaatteet on mietitty ja yhteisöt jaoteltu sen perusteella kuinka merkittäviä ne ovat kaupungille. Jaottelu on joko systemaattista, yksinkertainen lista tai yleisessä tiedossa oleva yhteinen käsitys tilanteen mukaan. Jaottelun on tehnyt joko kaupunginvaltuusto tai kaupunginhallitus. Jaottelu jättevöittää ohjausta (sekä suitsii poliittista keskustelua). Selvää rakennetta siis asiakirjojen muodostamasta ohjausjärjestelmästä ei ollut, vaikka Kuntaliitto sellaisia suosittaakin.

Tytäryhteisöt on jaoteltu pääasiassa kahteen koriin, mutta lisäksi on löydettävissä myös kaksi muuta kategoriaa:

- 1) strategiset yhteisöt, joista ei luovuta
- 2) taloudelliset yhteisöt joilla taloudellinen merkitys
- 3) välineyhteisöt esimerkiksi toisen kunnan kanssa yhdessä
- 4) fuusioitavat tai lopetettavat yhteisöt

Strategiset yhteisöt liittyvät keskeisesti kunnan toimintaan ja niihin on suuret taloudelliset intressit. Osaksi myös poliittisilla päätöksillä on osoitettu jokin tytäryhteisö strategiseksi, vaikkei sillä olisi taloudellista tai toiminnallista merkitystä kaupungin osalta.

Taloudelliseen korin yhteisöiden omistuksella on taloudellinen perusta ja näistä yhteisöistä ollaan valmiit luopumaan, jos se on taloudellisesti viisasta.

"...siinä on ensin kahteen koriin jaettu meillä yhtiöt sillee että strategisen omistamisen piiriin, jota me ei myydä vaikka joku tulee nippu kourassa, niin me sanotaan, että ei kiinnosta –

"-sit meillä on vuosittain budgejissa kaikille liikelaitoksille selvät tuloutusvelvoitteet."

"...voihan siinä olla joku välineellinen, että meillä on jonkun kunnan kanssa kimpassa joku jotakin lähetään tekemään."

"...mietitään onko enää järkevää kaupungin omistaa näitä kaikkia: mikä on se tavoite kun kaupunki on mennyt siihen ja onko se enää tänä päivänä pätevä se tavoite vai pyritäänkö me eksitoimaan tai lopettamaan sitä."

6.5 Tavoitteet ja niiden seuranta osana toiminnanohjausta

Konsernijohtamisen keskeinen keino vaikuttaa olevan tavoitteiden kautta johtaminen, joka juontaa juurensa tulos- ja strategiseen johtamiseen. Yhteistä tavoitteille on niiden moninaisuus: taloudellisia (kuten tuloutusvelvoite) ja toiminnallisia (kuten käyttöaste), jotka numeerisia sekä toimenpiteitä, kuten selvitysvelvollisuus. Tavoitteet johdetaan valtuuston strategialinjoista (kaupunkistrategia, omistajaohjauksen periaatteet, elinkeinopolitiikan ohjelma). Konserniajattelun ytimessä onkin mahdollisuus johtaa koko kaupunkikonsernin ylästrategioista kokonaisuuksiin omia samansuuntaisia tavoitteita.

"...valtuusto hyväksyy elinkeinopoliittisen ohjelman. Siitä lähdetään vetämään niitä strategioita ja se osittain vaikuttaa esim siihen meidän toimitilayhtiön strategiaan."

”...sitten talousarviossa määritellään kaikille vuosittain tavoitteet, jotka on sitten nää strategiset tavoitteet. Mut sit meillä on vuosittain budjetissa kaikille liikelaitoksille selvät tuloutusvelvoitteet.”

Tavoitteet voidaan kategorisoida konsernirakenteen kautta. Liikelaitoksen/sisäisen konsernin tavoitteet ovat tehokas toiminta, vaikuttava toiminta, kustannustehokkuus, hyvä palvelukyky, mutta ei niinkään taloudellisen voiton tekeminen. Ulkoisessa konsernissa olevan yhtiön tavoitteet ovat taas kilpailukyky ja hengissä selviämiskyky pitkällä aikavälillä, tuotto sekä kilpailukykyiset hinnat. Ristiriitaa syntyy nimenomaan taloudellisten tavoitteiden osalta, kun konserniyhteisö on eri mieltä tulouttamisvaatimuksesta kuin omistaja-kaupunki.

”Yhtiö on aina sitä mieltä, että omistaja ottaa liikaa, omistaja on sitä mieltä, että tämä on vähintään se mitä pitää ottaa tuloksena.”

Tavoitteiden asettamisprosessi linkittyy johtamis- ja ohjausjärjestelmiin ja operatiivisemmasta sisällöstään huolimatta noudattaa osallistavaa strategiaprosessia (ks. Bryson). Tavoitteiden asettaminen on vuorovaikutteinen prosessi: operatiivinen (joko kaupunginjohtaja, omistajaohjaus, konsernijohto tai apulaiskaupunginjohtaja) käy omistajaohjauskeskustelun/tulosneuvottelun yhteisön kanssa siten, että keväällä tilinpäätöksen ja syksyllä talousarvion yhteydessä yhteisön toimitusjohtajan ja/tai hallituksen puheenjohtajan kanssa. Näin saadaan pohja kaupungin omaa sisäistä poliittista päätöksentekoprosessia varten ja valmistellaan poliittiselle järjestelmälle ohjausasiakirjat, kaupunginvaltuustolta tavoitteet, jotka päätösten jälkeen viedään omistajaohjauksen kautta yhteisöön.

”—keväällä samassa kierroksessa kun mä käyn meidän palvelualueitten kanssa tämmösen talouden toimintojen seurantakierroksen läpi, niin käyään sitten myöskin tavallisesti ... maaliskuuhuhtikuussa sitten koko kiekka läpi, jossa kaikki merkittävimmät käyään siinä pöydän ääress.... Ja sitten pyritään vielä käymään niitten vuosikelloon liittyen syksyllä talousarviokierroksen yhteydessä, joka asettaa heille tavoitteet talousarvion suhteen konsernin suhteen tavoitteet, jotka on sitten valtuusto päättää...”

Tavoitteiden asettamisessa ongelma on ollut tavoitteiden epämääräisyys, jolloin myös niiden seuranta on ollut hankalaa. Ratkaisuksi myös tavoitteiden asettamiseen liittyvään problematiikkaan tarjotaan siirtymistä sopimusohjausjärjestelmää, jolloin entistä tarkemmin pystytään hallitsemaan palvelujen hankintoja.

Tavoitteiden seuranta on systemaattista, mutta seurannan ja raportoinnin väkevyysasteissa on eroa. Osan yhteisöjen kanssa konsernijohto käy keskusteluja viikoittain, kun taas joidenkin yhteisöjen osalta tunnetaan aktiivisesti vain seuratut talouden tunnusluvut. Seuranta- ja raportointitavat voidaan jaotella seuraavasti:

- 1) Controlleriksi määrätty henkilö raportoi suoraan kaupunginjohtajalle: antaa syvällistä tietoa, vuorovaikutus tärkeää
- 2) Talousseurantaa kuukausittain, puututaan jos poikkeamaa
- 3) Virasto-organisaatio hoitaa viraston seurannan
- 4) Ensisijaisesti omistajaohjaus seuraa

Aktiivinen toiminnan seuraaminen on lähellä omistajaohjauksen toimintaa ja johtaminen, omistajaohjaus sekä seuranta linkittyvät yhteen.

6.6 Poliittisen ja ammattijohdon yhteistyö

6.6.1 Yhteistyön mallit

Poliittisen ja ammatillisen johdon yhteistyöstä on löydettävissä erilaisia sävyjä ja tunnelmia. Kategorisointi ei ole toisiaan poissulkeva eikä pysyvä, vaan kuvaa enemmän eri piirteitä tai ulottuvuuksia, joita yhteistyöllä on ja jotka ovat alati muutoksessa.

- 1) Positiivinen kierre ja luottamus: yhteinen oppiminen, poliittinen hyvin kiinnostunut omistajaohjauksesta, paljon kokouksia ja uudistumista, luottamuksellisuus ja sitoutuneisuus korkeaa, poliittisten keskinäinen hyvä tunnelma heijastuu virkakoneistoon, pehmeä kulttuuri, virheet sallittuja, poliittinen toimija on konsernin kehittämisen draiveri.

"Se on ihan oikeasti hyvää työskentelyä siinä pöydässä [kaupunginhallituksen alaisessa omistajaohjausjaostossa] ollu. Ei suinkaan sitä että me viranhaltijat syötetään sinne jotakin vaan ihan oikeasti—jos jossakin on hyvää kumppanuutta niin tässä on. ... mä tykkään."

"Poliitikot on oppineet monien vaiheiden kautta arvostamaan toisiaan, vaikka ovatkin eri mieltä ja mulla on hyvä luottamus ja minuun luotetaan kanssa. Tilanne on tämmönen, mutta se voi muuttua minä päivänä hyvänsä."

- 2) Jatkuva testaus ja toisen vahtiminen: poliittinen testaa jatkuvasti kaupunginjohtajaa, poliittinen toimija hallituksessa unohtaa kunnan kannan ja viranhaltija joutuu pitämään kuria.

"Et tietysti se on se keskeinen, että saa sen poliittisen apparaatin luottamuksen ja sitähän koetellaan aina, että eihän semmosta vaihetta ookkaan, ettei sitä koeteltais"

- 3) Poliittisen ja ammatillisen järjestelmien erillisyys: poliittinen järjestelmä kaupunginjohtajalle toimintaympäristö (ei kumppani), ammatillinen johto pystyy ohjaamaan poliittista puolta jolla eri näkökulma, valmistelussa pohditaan miten saa asiat myytyä poliittiselle puolelle (esim. sopivat vaihtoehdot), riippuvuus toisista ei niinkään voimavara, ammatillinen puoli keskustelee "vain" puheenjohtajan kanssa ja poliittinen puoli toimii omana apparaattinaan (puheenjohtajalla vastuu poliittisen apparaatin edistämisestä), omistajaohjauksen draiveri kasvava toimiala/yhteisöt, poliittinen ei anna syötteitä valmisteluun.

"...en mä ainakaan voi pitää pääsääntönä sitä, että poliittiselta puolelta tulis semmosia aloitteita, jotka niinku tavallaan tois jännitettä tähän perusasetelmaan."

- 4) Rakenteellinen tuki yhteistyölle: poliittisen päätöksenteon luonne huomioitu toimimalla strategisesti (yhtiöt eri koreihin jolloin vältetään jatkuva punnitseminen), viestinnällä varmistetaan poliittisen järjestelmän tyytyväisyys ja kyky vastata kansalaisten kysymyksiin, emon järjestämät hallituksen puheenjohtaja-päivät, kaupungin edustajien koulutus kaupungin toimesta, pyynnöstä yhteinen menettely yhtiön kokouslistojen läpikäynnissä

"...asiat on tosi isoja ne korotukset ni ne käsitellään ohjeellisesti kaupunginhallituksessa heidän esitysten pohjalta vaikka he [tytäryhteisö] ne päättää mutta kaikki tehdään tavallaan myöskin se takia että ne poliitikot joutuu vastaamaan niihin kysymyksiin. Et heidän tietää sen asian ja ne perustelee missä minkä takia."

6.6.2 Työnjako

Poliittisen ja ammattijohdon työnjako on lähtökohdiltaan selkeä: viranhaltijapuoli valmistelee poliittinen päättää. Poliittisen ei siis tulisi puuttua operatiiviseen toimintaan, mikä jo itsessään asettaa haasteita operationaalisen omistajaohjauksen toteutumiselle poliittisten tytär-yhteisöjen hallitusten kautta.

"Viranhaltija valmistelee ja sitte poliittinen päätöksentekijä hyväksyy."

"Lähtökohtana on että poliittinen johto niinku yrittäs keskittyä siihen poliittisen päätöksenteon nopeuttamiseen ja päätösten läpiviemiseen."

Ammatillisen johdon työlle asetettiin määreiksi läpinäkyvä ja riippumaton valmistelu, jossa mahdollistetaan avoin keskustelu jo valmisteluvaiheessa. Vastaavasti poliittisen puolen odotetaan keskittyvän päätösten synnyttämiseen ja käyvän keskustelua strategisesta linjasta. Hankalissa tilanteissa linjasta päätettyään poliittisen puolen rooliksi on tullut antaa tukea operatiivisiin toimiin, kuten poliittisesti valitun tytär-yhteisön hallituksen vaihtoon.

Haaste selkeälle työnjaolle voi olla poliittisten tehtävien muuttuminen päätoimisiksi, vaikka potentiaalia resurssin ohjaamiseen juuri päätösprosessien edistämiseen myös on. Työnjakoa häiritsee myös otettu näkökulma: kaupungin työntekijä poliittisena päättäjänä tuntee operatiivisen puolen erinomaisesti ja houkutus puuttua siihen on ilmeinen. Myös ammattiyhdistystoiminnan edustajien rooli kaupungin poliittisessa päätöksenteossa synnyttää ristiriitaa tarkastelunäkökulmassa.

Poikkeuksen selkeässä työnjaossa muodostaa tytäryhteisöjen hallitusten puheenjohtajat, jotka ovat lähimpänä operationaalista toimintaa osallistuen osin tuloskeskusteluihin ja omistajaohjauksen tapaamisiin. Vastaavasti kaupunginjohtajan rooli on toimia juuri strategisella tasolla, mikä edesauttaa keskusteluyhteyttä poliittisiin toimijoihin.

6.7 Konserni muutoksessa

Aineistosta nousee esiin eri tavoin johtamisen tukeminen konsernin toiminnan uudelleenorganisoinnissa. Kuntien toiminnan uudelleenorganisointi heijastuu johtamiseen konsernin huipulla kuin yksikössä sekä koko kuntajohtamiseen.

"Täällähän on paljon semmosia avustavia toimia, tukitehtäviä, jota ei oikeastaan johdeta, jos näin sanotaan, ja tavallaan sen ammattimaisen ja tuottavamman tavan toimia osalta on ihan oikein pohtia sitä...."

"...tavallaan et ne perusteet, et miksi mennään, hyvin ennen ku mennään, hyvä tietää, paremmin ku mitä me ollaan kaikissa vaiheissa tehty."

"...ettei me oo ymmärretty ihan kaikissa tapauksissa minkälaista johtamista siellä tarvitaan ja tuota ehkä ei kaikki johtamiseen liittyneet valinnat ollu kauheen onnistuneita. Erilaista on hoitaa tavallaan, sitte liikelaitos tai osakeyhtiö tai muu kuin että täällä kaupungin toimintaa."

"Et kuntakenttä on kuitenkin muuttunu ja muuttuu. Entistä enemmän. Tavallaan tämmösen monituottajamallin suuntaan, et kunta on järjestäjä, mut ei välttämättä tuottaja, että tavallaan sitä millä tavalla tämä dynamiikka muuttuu ja mitä se tarkoittaa kuntajohtamisen näkökulmasta."

Konsernin johtamiselle perinteisen virasto-organisaation toiminnan liikelaitostaminen tai yhtiöittäminen tuo paineita. Ylipäättään konsernin yksiköillä on halu itsenäistyä (yhtiöityä) ja toimia itsellisesti, jossa on positiivista voimaa toiminnan kehittämiseksi. Liikelaitostamisella ja yhtiöittämisellä on ollut positiiviset ja negatiiviset piirteensä: ihmisistä enemmän irti, työtyytyväisyys kasvoi, johtaminen muuttui, kannustinjärjestelmät, tuotteistus, kustannustietoisuus, toimintavapaus ja halu näyttää oli suurempi.

"Joka ikinen liikelaitos lähti palkkaamaan markkinointi-ihmisiä, vaikka ne teki pelkästään, siinäkin tapauksessa, että teki töitä pelkästään kaupungille. Markkinointi, viestintä, oma logo jne. Et se on hirvittävän vahva se tavallaan se itsenäistymisen halu ja se on myös positiivinen asia."

"Vaikka ihmisistä otettiin enemmän irti, niin siitä huolimatta niitten työtyytyväisyys parani, koska myös johtaminen muuttu toisen tyyppiseksi."

Vastaavasti jos pyrkimys konsernissa olevilla yksiköillä on kohti itsenäisyyttä, päinvastaisessa tilanteessa syntyy muutosvastarintaa. Organisaatiomuutos kohtaa kovaa vastustus yksiköissä silloin, kun oma itsenäisyys on uhattuna fuusioiden, yhteistyökuvioiden tai uudelleenorganisointien myötä. Työyhteisöjen hajoaminen ja sen kautta yksittäisten työntekijöiden sirottelu irti omasta lähiyhteisöstä konserniorganisaation eri osiin ja sen tuoma yksinäisyys nähtiin ongelmaksi.

Mut se että millä tavalla hoidetaan tämä ihmisten yksinäisyys kun ne tavallaan muuttaa organisaatiota, niin sitä joutuu pohtiin sillon ... [ratkaisuna] ottaa ne liikelaitosten ihmiset edelleenkin näihin [työpisteen] yhteisiin rientoihin, jos he haluaa tulla ja se on jo iso askel. Se on kuitenkin toimintatapakysymys ja johtamiskysymys ja esimieskysymys.

Uudelleenorganisointi edellyttää nykyistä parempaa valmistautumista sisältäen vaikutusten arvioinnin, johtamistarpeiden kartoittamisen ja niihin liittyvät rekrytoinnit, henkilöstön kohtaamat muutokset, muutoksen pohjalla olevien perusteiden läpinäkyvyyden.

Juuri organisoitumisen muotojen välinen muutos on tuonut uudenlaisia tilanteita konsernijohdolle, mutta on Laineman (1996) mukaan konsernimaisen toiminnan ydintä etsittäessä tehokkainta tapaa toimia. Ongelmia on syntynyt uudelleenorganisoinnin yhteydessä ja ongelmat heijastuvat nimenomaan konsernijohdon ratkottaviksi. Ongelmia on tapahtunut, kun muutokseen on valmistauduttu huonosti, toisen kaupungin malli on omaksuttu liian yksioikoisesti, muutokset ovat menneet liian pitkälle, uusien yksiköiden johtajavalinnoissa ei ole otettu huomioon uutta toimintatapaa ja uudet roolit/tehtävät ovat jääneet epäselviksi tai ne on määritelty liian epämääräisesti.

Rakenteellinen ongelma uudelleenorganisoinnissa syntyy silloin, kun synergiaa pyritään luomaan konserniyksiköiden välille, mutta velvoittava yhteistyö koetaan yksikössä omaa itsenäisyyttä uhkaavaksi. Konsernijohtoon kannalta taas synergian synnyttäminen on keino tavoiteltaessa tehokkuutta.

Yhteistyötä hankaloittaa epäselväksi jäänyt työnjako, joka muutostilanteessa nousee erityisen kriittiseksi kohdaksi menestyksekkään toiminnan turvaamiseksi jälkikäteen. Yhteistyö on selkeämpää ulkoisen konsernin osalta, sillä siellä tehtävät ja työnjaot on selkeämmät kuin sisäisen konsernin yksiköillä.

Uudelleenorganisoinnissa on kyse pitkästä ja monimutkaisesta muutoksesta, jossa organisaatiossa eletään epävarmuudessa. Mutkia voi haluta oikaista.

"...siinä on opittu paljon tätä läpinäkyvyyden merkitystä ja siinä liittyviä asioita. Jatkuvasti oikeestaan näissä ... tavallaan haetaan linjaa. ... monesti vois olla parempi semmonen ratkaisu että lopetettais oma ja ostettaisiin ihan ulkoa mitä on saatavana, niinku tässä suhteessa selkeämpi. Tässä on niinkun sisäinen tietyllä tavalla virittynyt jännittyneisyys joka koko ajan on mukana ja semmonen epätietoisuus että missä järjestyksessä ne asiat menee."

Muutoksilla on saavutettu taloudelliset asetetut tavoitteet, mutta haluja myös toiminnallisiin onnistumisiin on ilmiselvästi. Suunta on siis yhä kokonaisvaltaisempaa muutoksen hallintaa monimutkaisissa tilanteissa.

Kuntakonsernin näkökulmasta kuntajohtamisen muutoksen myötä ammattijohtaminen saanee jalansijaa, oli kyse poliittisesta tai viranhaltijajohtajasta.

"Et jollakin tavalla se poliittisen johtamisen rooli tulee korostumaan ja siihen liittyy myös vastuun kanto tietenkin. Mut et kun ajat tiukkenee ja tavallaan ne vastaukset, mitä voidaan antaa kuntalaisille niin vaikeutuu koko ajan, niin tätäkin kiinnostaa nähä, kuinka haluttuja paikkoja nämä kuntajohtajan paikat tai sitte luottamushenkilöpaikat."

7 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1 Tutkimuksen keskeisimmät tulokset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää millainen kuntakonsernin johtamisjärjestelmä on monituottajamallisessa ympäristössä ja miten seuranta sekä raportointi siellä tapahtuu. Aihe on hyvin ajankohtainen: kuntakonserni on lainsäädännössä vielä melko uusi ilmiö ja paraikaa Kuntalain uudistuksen yhteydessä saatetaan kuntakonsernin säätelyä tarkistaa. Kuntaliitto on nostanut kuntakonsernimallin keskeiseksi, strategiseksi painopisteekseen koko omassa toiminnassaan ja tekee paraikaa selvitystä kuntakonserneista. Ensimmäinen julkaisu ilmestyi muutamia kuukausia ennen tämän tutkimuksen julkaisua. Tasapainottelu talouden ja demokratian ristipaineessa jatkuu myös kuntakonsernikeskustelussa, mikä heijastuu myös johtamiskysymyksiin.

Johtamisjärjestelmät

Tämän tutkimuksen perusteella ammatillinen johtamisjärjestelmä on varsin selkeä ja luotettu hierarkkisesta luonteestaan johtuen, mutta sen vaikuttavuutta synnyttävä tekijä on keskustelu, joka viittaa verkostomaiseen otteeseen. Näin ollen konsernijohtajan keskeisin ominaisuus on kyky keskustella konsernin eri toimijoiden kanssa ja jaksaa painia verbaalisesti ongelmatilanteissa. Esimerkiksi tavoitteiden asettamisen yhteydessä käytävä keskustelu konserniyksikön kanssa osoittaa tilanteen, jossa vahvaa johtamista tapahtuu.

Kaupunginjohtajat ovat aktiivisia toimijoita konsernin ohjauksessa. Vaikuttaa siltä, että kaupunginjohtajat kaipaavat enemmän hierarkiaa ja järjestystä konserniohjauksen ympärille, mikä voi toisaalta kuvata myös nykytilanteen hallinnan vaikeutta ja kuntakonsernin johtamisen monimutkaisuutta sekä poliittisen ja ammattijohdon hiukan yskivästi toimivaa johtamisyhteistyötä.

Konsernimuotoinen toiminta antaa kunnalle mahdollisuuden synnyttää yksikkörajat ylittävää konsernin sisäistä synergiaa. Tämä konsernimalliseen organisoitumiseen liittyvä kiinnostus

voi ennakoida organisoinnissa olevaa tehottomuutta tai keinoja etsiä kiristyvässä kuntataloudessa yhä uusia ja uusia keinoja selvitä. Synergioiden muodostumiseen vaikuttaa erityisesti valittu johtamisjärjestelmä: holding-mallissa erityisesti ulkoisen konsernin yksiköt jäävät lähinnä talousseurannan varaan, kuten kirjallisuus pitää hyvänä tai ylipäättään ainoana mahdollisena johtamismallina, mutta aineisto osoittaa, että vaarana on se, että kunta jää toiminnallisista seikoista pimentoon. Synergioiden synnyttäminen edellyttää huomattavasti aktiivisempaa johtamista, kuin mitä pelkkä talousseuranta mahdollistaa. Toiminnallisten synergioiden synnyttämistä puoltaa kuntien taloudellinen tilanne. Aineisto herättääkin toiveita luoda älykkään kuntakonsernin malli, jollaisia esimerkkejä tutkimuskunnissa jo on: kun maata kaivetaan auki sähköjohdoille, laitetaan samalla myös kunnallistekniikka kuntoon.

Toisin kuin kirjallisuudesta saattoi päätellä (Määttä 2010) poliittinen järjestelmä ei näyttäydä hierarkkisena muutoin kuin silloin, kun se asettuu kunnan päätöksentekojärjestelmään, jossa toimielimillä on omat puheenjohtajat, jäsenet ja varajäsenet.

Konserniohjaus

Konserniyksikön toiminnan ohjausta kehystää omistajan eli kunnan toiminnan tarkoitus, jonka tulisi heijastua konserniyksikön toimintaan. Aineiston perusteellahan kunnan omistajuutta perusteltiin juuri kunnan toiminnan tukemisella. Konserniyksikön toiminnalla on siis useammat kuin yhdet kehysten ohjaamassa toimintaansa: kunnan omistamalla yrityksellä on paitsi osakeyhtiölaki, myös omistajan toiminnan tarkoitus ja arvot kehystävät sitä. Kyseessä ei ole joko tai -tilanne, jossa valittavana olisi joko (esimerkiksi) osakeyhtiölaki tai kuntalaki, vaan sekä että -tilanne: omistajakunnan etu on laaja-alaisempaa kuin yksittäisen tytäryhteisön.

Asiakirjaohjaus vaikuttaa selkeästi hahmotetulta, vaikka aivan suositusten mukaan ei mennäkään. Ristiriitoja ei synny, jos asiakirjaohjaukselle on luotu rakenteet, jolloin strategiasta johdetaan ohjelmat ja toimenpiteet. Kiinnostavia tilanteita syntyy, kun byrokraattinen järjestelmä pyrkii ohjaamaan markkinoilla toimivaa yksikköä. Ratkaisuksi eritahtisuudessa näyttää olevan epämuodollinen vuorovaikutus konserniyksikön ja kunnan ammattijohdon kesken, hyvä ennakkointi tavoitteiden asettamisessa sekä strategisten linjausten operationalisointi ja siten linjakkuuden huolehtiminen.

Managerialistiset johtamisopit ovat selvästi mukana ulkoisten konserniyksiköiden omistajaohjauksessa varsinkin, kun konserniyksikön toiminta ohjautuu osin markkinamekanismien kautta. Sen sijaan omistajaohjaus vaikeutuu silloin, kun ohjauksen tulisi olla hierarkkista, mutta päätösvaltaa ei ole riittävästi tai omistajaohjauksen päätöksiä ei noudateta etäämmällä ketjussa. Erinomainen esimerkki on sairaanhoitopiirien ohjaus, jossa äänileikkuri käytännössä estää omistajaohjausta. Seurantajärjestelmän olemassaolo paikantuu aineistosta ja erityisesti taloudellisten mittareiden seuranta vaikuttaa selkeältä systeemiltä.

Toiminnan uudelleenorganisointi

Toiminnan uudelleenorganisointi näyttää olevan henkilöstöpoliittinen ja omistajaohjauksellinen yhtälö, jonka onnistuminen edellyttää näiden kahden kokonaisuuden osaamista. Muutoksessa kohteina on koko ketju: johtamisjärjestelmä, yksikkö ja yksilö. Tätä vasten ei ole yllättävää, että muutosten myötä taloudellisten tavoitteiden saavuttamisen rinnalla kaivattiin myös toiminnallisuudessa onnistumista. Tämän toiminnan takaa paljastuu linkki konserniohjaukseen ja edelleen operatiivisemmin omistajaohjaukseen, jolta siten odotettaisiin toiminnallisuuteen ohjausta siltä osin kuin nykyisin on ongelmia: miten ratkaista ympäri konsernia ripoteltujen tukipalvelujen ihmisten työyksinäisyyttä, miten tukea johtajuutta uudessa yksikössä ja kuinka ratkaista epäselviksi jääneitä rooleja yksiköiden välillä.

Poliittisen ja ammatillisen yhteistyö

Kun tarkastellaan poliittisen ja ammattijohdon yhteistyötä, puhutaan oikeastaan konserniohjauksen sujuvuudesta. Kyse ei ole silloin vain poliittisen järjestelmän piirteistä, vaan pohdinnassa tulisi olla myös sellaiset konsernijohdon toimet, joilla synnytetään johtamisen vaikuttavuutta. Epäonnistuessaan vaikutukset voivat olla kunnan taloutta kiristäviä, kuten lainaus aineistosta kertoo.

Yhteistyö on henkilökysymys ja siitä on eroteltavissa erilaisia tunnelmia. Kuten aiemmassa kirjallisuudessa ja opinnäytetöissä, myös tässä tutkimuksessa nousee esiin epämääräisesti *'luottamus'* konsernijohtoa yhteen liimaavana elementtinä, jota tulisi vaalia, jotta johtaminen sujuu.

Nyt analyysissä nousee esiin kritiikki tytäryhteisöjä kohtaan niiden toimista adaptoida uudet luottamushenkilöt omiksi edusnaisikseen- ja miehikseen. Ratkaisua epäselvään tilanteeseen etsitään kirkastamalla poliittisen ja ammattijohdon työnjakoa siten, että poliittinen järjestelmä keskittyisi strategiseen päättämiseen ja ammatillinen järjestelmä hoitaisi operatiivisen toiminnan omistajaohjausta myöten. Tämä sinänsä selkeä työnjako ei kuitenkaan istu konserniyksiköiden poliittisten hallitusten tämänhetkiseen rooliin eikä oikeastaan toteudu hallitusten puheenjohtajien roolissa heidän ollessa kiinni myös operatiivisissa johtamistilanteissa. Ristiriitaa tämän huomion osalta herättää se, että sinänsä demokraattista ulottuvuutta ei millään muotoa pidetty ongelmana, vaan kuntajohtamisen ominaisuutena. Hallitusten koostumuksen muuttaminen saattaisi herättää ajatuksia demokraattisen ohjauksen heikentymisestä, mikä sekin tuotiin esiin.

Yksi merkittävimmistä löydöistä tutkimuksessa on se, että poliittiset konserniyhteisöjen hallitukset eivät ole osa omistajaohjauksen prosessia, vaikka konsernijohdossa heitä halutaankin pitää omistajakunnan edustajina. Tätä rakenteellista heikkoutta kompensoidaan tiivistämällä ammatillista johtamisjärjestelmää ja rakentamalla viranhaltijoista päällekkäistä omistajaohjauksen ketjua varmistamaan, että omistajan kanta tulee esiin tytäryhteisön päätöksenteossa. Poliitikkojen tilannetta saattaa selittää se, että poliittiset toimijat ovat lähtökohtaisesti päätöksentekijärooleissa, eivätkä operatiivisissa tehtävissä.

Ongelmana on, ettei tutkimuksen perusteella selviä ketä konserniyksikön hallitusten poliittiset jäsenet tällä hetkellä edustavat, sillä päätöksenteossa ei aina näy omistajakunnan etu eikä tieto kulje omistajaohjauksen ja konserniyksikön välillä. Analyysin alussa esitellyt konsernimalliselle toiminnalle annetut merkitykset antavat kuitenkin vastauksen siihen mikä näkökulman tulisi olla tytäryhteisön päätöksenteossa mukana: konsernissa toiminnan tulee hyödyttää koko konsernia, pyritäänhän osaoptimoinnista eri tavoin eroon. Näin fuusioiden, päätösten ja tulouttamistavoitteiden kohdalla emokonsernin edun mukainen toiminta ei ole ristiriidassa konserniyksikön edun kanssa.

Poliittinen järjestelmä ei synnytä erityistä kiinnostusta konsernin ammatillisessa johdossa, mutta se ei tarkoita, että demokraattista ulottuvuutta väheksyttäisiin, vaikka toisinaan jää vaikutelma, että poliittinen järjestelmä on ennen kaikkea toimintaympäristön ominaisuus eikä johtajakumppani. Demokratia näyttäytyy annettuna ja keskeisenä osana kuntakonsernin johtamista: esimerkiksi kaupunginhallituksen roolia kuntakonsernin johtamisessa halutaan vahvistaa, eli emokonsernissa tapahtuvaa poliittista ohjausta vahvistettaisiin. Paikallinen, poliittinen järjestelmä ei kuitenkaan ammatillisen johdon näkökulmasta toimi kunnan edun kannalta optimaalisesti, vaan toisinaan syntyy ongelmia ja poliittinen järjestelmä toimii keskenään ristiriitaisesti.

7.2 Tutkimuksen eettisyyden ja luotettavuuden arviointi

Tutkimuksen eettisyys

Kuten Tuomi ja Sarajärvi varoittavat (Tuomi & Sarajärvi 2004, 125) tämä tutkimus on herkkä eettiselle tarkastelulle, sillä aineisto on kerätty vuorovaikutuksessa informanttien kanssa, tutkijalla on itsellään kuntajohtamisen tausta, jossa on toteutunut ainakin jokseenkin ideologiset arvot, kun taas tutkimuskohteen pitäisi päästä kuuluviin kaiken tämän inhimillisen hälyn läpi.

Tutkimuskysymyksen myötä aiheen tarkastelun rajaaminen kaupunginjohtajien näkökulmaan tarkoitti niin sanotusti toisen silmän ummistamista koko konsernijohtamisen ilmiöltä (Tuomi & Sarajärvi 2004, 136-137), sillä jo lähtökohdiltaan oli selvää, että demokraattinen ulottuvuus olisi rakenteellisesti jätetty heikompiin kantimiin, sillä kaupunginjohtajat edustavat ennemmin demokratian vastaparia tehokkuutta. Tämä rajausta tehtiin siitäkin huolimatta, että kuntajohtamisen ja kuntakonsernin johtamisen kannalta demokratia on aivan keskeinen ominaisuus. Läpi tutkimuksen syntyikin tiettyä kaipuuta tarkasteluun demokratianäkökulmasta käsin.

Onko tämä sitten hyvä tutkimus (Tuomi & Sarajärvi 2004, 126)? Tutkimuksessa on sisäistä johdonmukaisuutta, jossa tutkimuskysymys toistuu teoriakatsauksessa, aineiston keruussa, analyysissä ja johtopäätöksissä. Tarkempien tutkimustulosten saamiseksi olisi tarvittu

tarkempaa aiheen rajausta tiettyyn yksityiskohtaan, jonka toteuttaminen olisi tapahtunut niin tutkimuskysymyksessä kuin teoreettisen viitekehyksen kautta. Pureutumisessa tarkempaan yksityiskohtaan on toki kääntöpuoli: kirjallisuus on vielä melko ohutta kuntakonsernin tutkimuksen kannalta, jolloin, kuten tässäkin tutkimuksessa, sivutukea on haettu liike-elämän teorioista. Tätä valintaa puoltaa se näkemys, että osa kuntakonsernin toiminnasta on markkinaohjautuvaa. Toisaalta organisaatioteoriat ovat sovellettavia niin yksityisen kuin julkisen puolen organisaatioihin, mutta johtamisessa syntyy eroja.

Parhaimmillaan tämä tutkimus on kartoittava ja kuvaa melko laaja-alaisesti kuntakonsernin johtamista.

Juuri rajauksen ongelma aiheutti sen, että teoreettinen viitekehys olisi voinut olla vielä monipuolisempi tehdäkseen oikeutta tutkimuskysymykselle ja tiedonintressille. Rajallisista resursseista johtuen tarkastelunäkökulma rajautui yksinkertaisesti ajankäytön puutteen vuoksi. Teoriakatsaukseen olisi sopinut johtajan ominaisuuksien sekä toisaalta organisaatiomuutoksen tarkastelu, sillä nämä ulottuvuudet nousivat aineistosta esiin.

Aineistonkeruussa jouduttiin nojautumaan jo metodologisista lähtökohdista johtuen informanttien tarjoamien vihjeiden tulkintaan. Teemahaastattelut olivat hyvin keskustelunomaisia ja vuorovaikutuksella oli keskeinen rooli. Tämä saattoi ohjata puhetta tiettyyn suuntaan, mutta myös kannustaa paljastamaan kriittisempiä ajatuksia herkistä aiheista. Haastattelussa tulkintaa horjutti se, että ilmiötä koskeva termistöllä on toisistaan eroavia tulkintoja, mutta selkeitä koulukuntaeroja ei noussut esiin. Toisaalta tällöin haastattelu metodina oli korvaamaton, sillä epäselvissä tilanteissa saattoi tarkentaa sanomaa välittömästi. Se ei aina auttanut ja litteroituun aineistoon jäi kohtia, joiden merkitys ei yksinkertaisesti auennut.

Analyysi tehtiin systemaattisesti, mikä helpotti kokonaisuuksien hahmottamista, mutta mitä pidemmälle johtopäätöksiin edettiin, sitä selvemmin tuli esiin, että kyseessä on ennen kaikkea kaupunginjohtajien tulkinta todellisuudesta. Näin ollen tutkimuskohteeksi olisi voitu valita myös kaupunginjohtajat itse, jolloin tarkastelu olisi tapahtunut suoraa tutkijasta käsin sen sijaan, että nyt informantteina toimivat kaupunginjohtajat lainasivat tavallaan silmälasejaan arkityönsä tarkasteluun.

Vaikka johtopäätökset koskettavat läheltä kuntademokratian piiriin kuuluvia aiheita, ei tutkimuksen soveltaminen käytännössä demokraattisen järjestelmän muokkaamiseen ole asiallista ilman toista, demokratian lähtökohdista olevaa tutkimusta (Tuomi & Sarajärvi, 2004, s. 130).

Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuskuntien rajaaminen seitsemään oli resurssien rajallisuuden asettama raja. Jo tällä tutkimusnäytteellä syntyi noin sata sivua litteroitua keskustelua, mikä asetti tutkimusresurssit tehokkuuskysymyksen äärelle. Tutkimuskunnat eivät kuitenkaan edusta kuntakenttää kattavasti, joten suomalaista kuntajohtamista tutkimus ei voi luotettavasti kuvata.

Tutkimusmenetelmät aineistonkeruussa ja analyysissä ovat olleet selvälinjaisia, mikä parantaa tutkimuksen luotettavuutta: aineistonkeruukohteet oli valittu tutkimuskysymyksen kannalta sinänsä relevantilla tavalla, haastattelut tallennettiin vähintään yhdellä tallennuslaitteella ja litteroitiin kokonaisuudessaan haastattelijan small talkia lukuun ottamatta. Kaupunginjohtajien ja pormestarien tehtäväkuvat kuitenkin eroavat toisistaan siten, että pormestari-mallisten kaupunginjohtajien mukaanotto tutkimukseen saattaisi sopia paremmin demokraattisista tutkimuslähtökohdista käsin tehtävään tutkimukseen.

Haastattelutilanteet olivat yhdenmukaisia siltä osin, että läsnä olivat vain tutkija ja informantti, vaikka haastattelutilanne vaihteli: viisi haastattelua tapahtui tavoitteen kaupunginjohtajan työympäristössä, yksi toimeksiantajan toimistolla ja yksi puhelimitse. Haastattelukysymyksiä oli kuitenkin paljon, joten niiden läpikäymisessä oli vaihtelua eri haastattelujen kesken. Keskeisimmät kysymyksen tosin pääpiirteissään käytiin joka haastattelussa läpi, mutta aineistoa muodostui myös tilannekohtaisesti esiin nousseet kertomat hiukan eri teemoista ja siten, etteivät haastattelut ole täysin verrattavissa keskenään. Toki laadulliselle tutkimukselle on ominaista juuri kuvattu tilanne, mutta sen tuoman vaihtelevuuden rinnalle olisi kaivattu asiakirja-aineistoa sitomaan kertomat todellisiin organisaatioihin, kuten Meklinin ja Martikaisen (2003) tutkimuksessa tehtiin.

7.3 Johtopäätökset

Kuntakonserni on monimuotoistunut eikä näyttäydy enää vain talouden näkökulmasta raportointijärjestelmänä tai kirjanpitolain kriteerein. Kuntakonsernia rakennetaan tietoisesti johtamisjärjestelmänä ja etsitään sisäisiä synergioita. Kehitys noudattaa kehitystä, jossa talouden diskurssi on ylipäättään vallannut alaa julkisten järjestelmien kehittämisessä.

Kuntakonserni näyttää olevan muutoksessa, sillä johtamisjärjestelmässä on yhä enemmän kiinnostusta koko konsernin toiminnallisiin ratkaisuihin. Tytäryhteisöt vaikuttavat olevan liikkeessä kohti emokonsernia, jolloin ohjaus vahvistuu. Jatkossa se voi tarkoittaa, että yhä tytäryhteisöjen kesken tapahtuu rakenteellista kehittämistä, fuusioita, ja entistä useampaa tytäryhteisöä seurataan myös toiminnallisesta näkökulmasta. Muutosta ennustaa myös poliittisessa järjestelmässä herännyt kiinnostus konsernijohtamista kohtaan, mikä tietää hyvää demokraattisen ohjauksen kannalta.

Mutta tie on kivinen eikä yhteen tahtiin marssiminen aina suju kuin Strömössä. Aineiston analyysin pohjalta vaikuttaa siltä, että kuntakonserni johtamisjärjestelmänä kaipaa kehittämistä. Selvää pyrkimystä sujuvaan ohjaukseen on, mutta rakenteissa on edelleen ongelmia synnyttäviä erikoisuuksia, joita ei ole pystytty ratkaisemaan. Tämän tutkimuksen lähtökohdista tarkasteltuna merkittävin ongelma on omistajaohjausprosessin sujuvuus silloin, kun tytäryhteisön ohjauksesta vastaa poliittiset toimijat. Ammatillisen johdon käyttämät controller-ratkaisut helpottavat ja sujuvoittavat ammattijohtamista, mutta neköön eivät ehkäisse ongelmilta ja kriiseiltä.

Monimuotoiset konserniyksiköt herättävät kysymyksen johtamisen vaikeudesta: miten johtaa yksiköitä tasapuolisesti, kun toimintaa on organisoitu eri tavoin eri periaatteiden varaan? Voiko kuntaa johtaa vain talousmittareita seuraten? Kuntasektorille leimallista on konsernijohtamisen omanlaisuus verrattuna Laineman (1996) liike-elämän konsernijohtoihin: kuntakonsernin johdosta löytyy ns. tulosityksiköiden johtajat. Controller-malli taas vaikuttaa välimallilta puhtaan konsernijohtamisen yksikön ja nykyisen tulosityksiköiden johtajien muodostaman johtoryhmän väliltä.

Kuntakonsernin sisäinen yhteistyö ja synergioiden muodostamista olisi asiallista tarkastella lähemmin seuraavissa tutkimuksissa: ylittyykö konserniyksikön raja herkemmin ulkoisen ja sisäisen konserniyksikön yhteistyöllä vai ennemmin ulkoisten tai sisäisten konserniyksiköiden kesken ja miksi. Tai onko yhteistyöhakuisemmassa konsernissa myös vahvempi käsitys koko konsernin ideasta kuin sellaisessa, jossa yksiköt toimivat verrattain erillään emokonsernista? Jos sisäisen synergian synnyttäminen ja keskinäinen yhteistyö on hankalaa, onko suunta kohti ulkoistamista ja yhteistyötä kuntakonsernin ulkopuolisten toimijoiden kanssa (jolloin työnjako ja roolit ovat selvemmät)?

Kunnan omistajapolitiikka vaatisi syvällisempää pohdintaa. Keskeinen pohdinta liittyi ohjausperiaatteisiin: kuinka vahvasti omistajan ääni ja arvot voivat näkyä ohjattavan toiminnassa. Tällöin syntyy kahdet kehykset toiminnalle: omaa organisoitumismuotoa ohjaava lainsäädäntö sekä kuntalaki ja kunnan periaatteet. Näiden sisäkkäisten kehysten tarkastelu edellyttää kuitenkin oikeudellista pohdintaa, johon tämä tutkimus ei veny. Lisäksi syntyi kysymys omistajuuden syvällisemmistä periaatteista: jos yhteisön omistuksen perustana on taloudelliset seikat, niin kuinka varmistetaan, että sen toiminta tukee myös muulla tavoin kunnan ydintoimintaa (kuten perusprinsiippi omistajuudesta kuului) tai ei ainakaan sitä haittaa.

Omistajuutta eli tytäryhteisöjä kategorisoidaan jo. Poliittinen harkinta haastaa talouslähtökohdat, mutta sillä on edelleen vaikutuksia muuhun kunnan toimintaan, joka on taloudellisista tekijöistä kiinni.

Tutkimus pureutui toiminnan tavoitteiden asettamiseen ja seurantaan. Avoimeksi jäi toiminnallisten tavoitteiden dynamiikka: se miten toimitaan, jos toiminnallisen tavoitteen saavuttamisesta näyttää syntyvän ongelma tytäryhteisössä; selviääkö tavoitteesta jääminen vasta tilinpäätöksen yhteydessä tai muodostuvatko ne tulipaloiksi välittömästi. Tavoitejohtamista päästiin tässä tutkimuksessa tarkastelemaan vain pintapuolisesti. Se herättää kysymyksiä onko strategisilla tytäryhteisöillä myös toiminnallisia tavoitteita johtuen niiden merkittävytydestä kunnan alueella ja seurataanko niitä ylipäättään tarkemmin? Lisäksi herää kiinnostus löytyykö yhteyttä ohjauksen ongelmien ja tavoitteiden asettamisen tai laadun välillä.

Poliittinen johtamisjärjestelmä ei tutkimuksessa oikein avaudu eikä sitä käsitelty teoriassakaan syvällisemmin demokraattisista lähtökohdista käsin. Siksi poliittisen järjestelmän yllätyksellisestä luonteesta tämä tutkimus ei anna syvällisempiä välineitä ymmärtää ilmiötä. Se kuitenkin vihjaa, ettei poliittisen järjestelmän haasteet liity pelkästään kunnan johtamisjärjestelmään, vaan paikalliseen poliittiseen järjestelmään kokonaisuudessaan: miten poliittiset valtuustoryhmät, kunnallisjärjestöt ja eri tehtäviin valitut poliittiset päättäjät muodostavat oman poliittisen järjestelmän ja miten dynamiikka sen sisällä toimii?

Keskustelu poliittisen ja ammatillisen johdon yhteistyöstä jatkuu tässäkin tutkimuksessa. Päätöksentekoon luotu poliittinen järjestelmä ei taivu osaksi operationaalista omistajaohjausta, jota siltä odotetaan, kun konserniohjausta kohdistetaan tytäryhteisön hallitukseen. Vaikuttaakin siltä, että mitä lähempänä konserniyksikkö on emokuntaa omistussuhteiden kautta, sitä sallivampia ollaan poliittisille konserniyksikköhallituksille. Kunnan päätösvallan ulottumattomissa enemmän oleviin yksiköihin, kuten osakkuusyhteisöt ja muut, sen sijaan kaivataan vaikuttavampaa omistajaohjausta, johon poliittinen järjestelmä yksikön hallituksessa ei pysty. Pohdinta poliitikkojen kompetenssista ei varsinaisesti tuonut ratkaisuja, sillä kompetenssin määrittely ja kriteerin implementointi kunnan edustajan valintaprosessiin on hankalaa puhumattakaan muutoksesta, jossa poliittinen järjestelmä luopuisi luottamustehtävistä, vaikka sen roolia konsernijohtamisessa vahvistetaisiin.

Näyttää tarpeelliselta, että kuntien konsernijohto ryhtyisi toimiin oman johtamisen vaikuttavuuden vahvistamiseksi tiivistämällä vuorovaikutusta tai joissain tapauksissa aloittamalla se läpileikkaavasti kaikkien kunnan edustajien kanssa. Jos byrokraattisessa järjestelmässä on näkyvä käsi, kolmas taho, joka ohjaa toimintaa, näyttäisi tarpeelliselta synnyttää näkymättömiä käsiä tukemaan konsernin yhtenäisyyttä ja yhteenkuuluvuutta, joka voisi heijastua myös omaehtoisten synergoiden rakentamisena ja siten toiminnallisena hyötynä kunnalle. Hyviä esimerkkejä olivat erilaiset koulutukset ja vuosittaiset tapaamiset, joissa kunnan näkökulmaa terävöitettiin. Päinvastoin voisi myös pohtia millaista annettavaa tytäryhteisöjen poliittisilla luottamushenkilöillä voisi olla kunnan omistajaohjauksen ja konserniyksiköitä koskevien tavoitteiden asettamisessa? Ammatillisen johtamisjärjestelmän sisällä vastavuoroisuus ja vuorovaikutus jo näyttää toimivan ainakin merkittävimpien tytäryhteisöjen osalta.

Ennen syvällisempiä johtopäätöksiä ilmiön laajuudesta tai tosiasiallisuudesta tulisi tätä tutkimusta vastaavalla tavalla tarkastella poliittisen konsernijohton näkemyksiä kuntakonsernin johtamiseen, jotta kokonaiskuva kunnan johtamisesta hahmottuisi. Herää myös kysymys miten poliittinen järjestelmä pystyisi johdonmukaisempaan toimintaan ja sisäiseen ohjaukseen, jos poliittisilla ryhmillä on lähtökohtaisesti jokin oma näkemys kunnan edusta ja toiminnan suunnasta. Tai päinvastaisella tavalla: onko ajateltavissa, että poliittisilla avainpaikoilla olevat luottamushenkilöt – lähinnä valtuuston ja hallituksen puheenjohtajat – pystyisivät käyttämään arvovaltaansa ja johtajuuttaan sellaisissa tilanteissa, joissa poliittinen järjestelmä näyttää menevän konserniohjauksen myötä solmuun: kun poliittinen kunnanhallitus erottaa poliittisen tytäryhteisön hallituksen antamiensa ohjeiden noudattamatta jättämisen johdosta, on syntynyt hyvin erikoinen tilanne, joka kyseenalaistaa poliittisen järjestelmän johdonmukaista toimintaa.

Konserniyksikön poliittisten hallitusten kokoonpano säilyy keskustelussa tässäkin tutkimuksessa. Analyysin jälkeen voi todeta, että demokraattinen ohjaus kaipaava pohdintaa: miten pitkälle strategisen johtamisen aikakaudella poliittista kontrollia ja ohjausta halutaan viedä? Mikä on tytäryhteisön hallituksessa toimivan poliittisen päättäjän tosiasiallinen rooli ja tehtävä? Jos valta kasvaa – kuten se kasvaa monimuotoistuvien organisoitumismallien ja niissä aukeavien uusien luottamustehtävien kautta – pitääkö myös vastuun kasvaa? Konserniohjaukseen liittyy myös tiiviisti valintaprosessi ja sen tarkempi kuvaaminen: millainen konserniyksikön luottamushenkilöiden valintaprosessi on ja miten sen osaksi olisi mahdollista nostaa kysymykset valittavan kompetenssista.

Konsernin tarkastelu taloudellisesta näkökulmasta näyttää vahvistuvan. Yksiköiden halajama itsenäisyys on haaste siinä tilanteessa, kun kuntatalous asettaa paineita tulouttaa kunnan kassaan yhä enemmän tuloja tai vastaavasti organisoida palvelutoimintaa nykyistä hierarkkista toimintaa tehokkaammin.

Vielä kuitenkin ei olla siinä tilanteessa, jota kirjallisuus kuvailee, että konserniyksiköt toimisivat tulosityksikköinä ja konsernijohto tarkastelisi niitä omana kokonaisuutenaan. Johtoryhmätyöskentely osoittaa, että kuntamallinen konserni on jotain muuta kuin liiketaloudesta tuttu malli, jolloin sen johtaminen on myös monimuotoista ja haastavaa.

Monituottajuus näyttää vahvistuvan markkinaohjautuvan ja tehokkuutta korostavan johtamistavoitteiden kautta. Kuntakonsernin johtamisen kannalta on jo aiemmin kuvattu sen tuomia haasteita erityisesti muutostilanteissa. Kunnan palveluorganisaatiossa on piilossa tehokkuutta, joka aineiston perusteella tulee esiin, kun konsernin yksikkö ryhtyy itsenäistymään ja kun yksikön työntekijät mieltävät roolinsa uudelleen.

Lähteet

Alasuutari, P. 1999. Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 3. painos. Tampere: Tampere University Press.

Bovaird, T. 2005. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences* 71, 217-228.

Bovaird, T. & Löffler, E. 2003. The changing context of public policy. Teoksessa T. Bovaird & E. Löffler, *Public management and governance*. Lontoo: Routledge.

Bryson, J. 1995. *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

Coase, R. 1937. Nature of Firm. *Economica* 4 (16). London: The London School of Economics and Political Science.

Daft, R. 2010. *Organization Theory and Structure*. 10. painos. Mason, USA: South-Western Cengage Learning.

Hannus, A. & Hallberg, P. 1997. *Kuntalaki*. Juva: WSLT.

Harisalo, R. 2012. *Organisaatioteoriat*. Kolmas painos. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Harisalo, R. & Stenvall, J. 2007. *Julkinen toiminta - poliittinen toiminta*. Tampere: Tampere University Press.

Harjula, H. & Prättälä, K. 2004. *Kuntalaki. Taustat ja tulkinnat*. Talentum Helsinki: Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Haveri, A. 2011. Kunnallisenhallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään. Linjakkasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa E. Hyryläinen & O.-P.

Viinamäki (toim.) Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen: Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi . Vaasa: Acta Wasaensia.

Haveri, A. & Anttiroiko, A.-V. 2009. Kuntajohtaminen. Haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa I. Karppi & Sinervo, L.-M., Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, Hallintotieteiden keskus, 191-212

Haveri, A. & Majoinen, K. 2009. Haastava kuntajohtajuus. Kunnanjohtajan ja poliittisen johtajan pätevyys- ja taitoprofiilit. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Haveri, A. Majoinen, K. & Jäntti, A. 2009. Haastava kuntajohtaminen. Moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa Haveri, A. Majoinen, K. & A. Jäntti. Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Hietala, K. 2007. Valta dualistisessa johtamisessa. Tarkastelussa kunta ja seurakunta. Tampere: Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteen laitos. Pro gradu -tutkielma.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2005. Tutki ja kirjoita. 11. painos. Helsinki: Tammi.

Husserl, E. 1995. Fenomenologian idea. Viisi luentoa. Helsinki: Loki-kirjat.

Kähkönen, L. 2007. Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa . Tampere: Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print.

Klijn, E.-H. 2008. Governance and Governance Networks in Europe. Public Management Review 10 (4), 505-525.

Lainema, M. 1996. Konsernin johtaminen. Porvoo: WSOY.

Leinonen, J. 2012. "Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on eletävä". Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Möttönen, S. 1996. Poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden problemaattinen suhde kunnallishallinnossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 24 (1), 66-72.

Möttönen, S. 1997. Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Tampere: Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print.

Möttönen, S. 2012. Kunnan poliittisen johtamisen uudistaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Määttä, J. 2010. Hybridioorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen. Tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksista 1993-2006. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Majoinen, K. 2001. Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävä monitahoarvioinnissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Meklin, P. 2011. Kuntien johtamisjärjestelmät muutoksessa: Miten johtaminen on muuttumassa ARTTU-tutkimuskunnissa, alustavia havaintoja. Esitelmä pidetty Kuntajohtajapäivillä 11.8.2011. Seinäjoki.

Meklin, P. 2006. Tehokkuutta etsimässä – hierarkioiden ja markkinoiden näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Teoksessa Meklin yms. (toim.) Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista. Juhlakirja kunnallistalouden professori Veli Karhun siirtyessä eläkkeelle 2006. Tampere Tampere University Press. 302-319.

Meklin, P. & Martikainen, J.-P. 2003. Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L.-M. & Vakkuri, J. 2009. Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä. Rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi i. & Sinervo, L.-M., Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto.

Mintzberg, H. 1990. Organisaatiosuunnittelu (Structure in Fives: Designing Effective Organizations). Helsinki: Oy Rasto Ab. Alkuperäisjulkaisu 1983.

Mintzberg, H. (1983). Power in and around organizations. Englewood Cliffs, USA: Prentice-Hall

- Mintzberg, H. 1973. The Nature of Managerial Work. Kymmenes painos. Lontoo: Prentice-Hall International, Inc.
- Mintzberg, H. 1994. The Rise and Fall of Strategic Planning. NewYork: The Free Press.
- Mintzberg, H., Lampel, J., Quinn, J. & Ghoshal, S. 2003. The Strategy Process: concepts, context, cases. Harlow, UK: Pearson Education Limited.
- Mitronen, L. 2002. Hybridiorganisaation johtaminen. Tapaustutkimus kaupan verkosto-organisaatiosta. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, ETLA.
- Nashold, F. 1995. Modernisation of Public sector in Europe. A comparative perspective on the Scandinavian experience. Helsinki: Työministeriö.
- Nyholm, I. & Haveri, A. 2009. Between Government and Governance - Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance. Local Governance Studies 35 (1), 109-124.
- Osborne, S. 2010. The New Public Governance. Public Management Review 8 (3) , 277-387.
- Pauni, M. 2010. Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pauni, M. 2012. Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen. Kuntien konsernijohtamisen kehittämisryhmän keskustelualoite. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Peltonen, T. 2007. Johtaminen ja organisointi. Teemoja, näkökulmia ja haasteita. Keuruu: KY-Palvelu Oy.
- Peters, B. & Pierre, J. 1998. Governing without Government. Rethinking public administration. Journal of Public Administration Research & Theory , 8 (2), 223-243.
- Powell, W., W. 1990. Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization. Teoksessa Thomson, G., Frances, J., Levacic, R. & Michell J. Markest, Hierarchy & Networks. The Coordination of Social Life. London: Sage Publications, 265-276

- Pugh, D. & Hickson, D. J. 1976. Organizational structure in its context: the aston programme. Aldershot: Gower.
- Quinn, R., Faerman, S., Thompson, M. & McGrath, M. 2003. Becoming a Master Manager: a competence framework. Kolmas painos. USA: John Wiley&Sons, Inc.
- Rannisto, P.-H. 2005. Kunnan strateginen johtaminen: Tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaproessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Tampere: Juvenes Print.
- Rannisto, P.-H. 2009. Strategian toteuttaminen monimutkaisuuden olosuhteissa. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rhodes, R. 1996. The New Governance: Governing without Government. Political Studies, XLIV , 652-667.
- Rombach, B. 1991. Det går inte att styra med mål: en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras. Lund: Studentlitteratur .
- Ryynänen, A. 2006. Kunnan luottamushenkilö: Edustaja, päättäjä, poliitikko. Helsinki: Sisäasiainministeriö 23/2006.
- Ryynänen, A. & Uoti, A. 2009. Kunnallinen itsehallinto ja uusi tapa. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L.-M. Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Hallintotieteiden keskus, Tampereen yliopisto.
- Stenvall, J. & Airaksinen, J. 2004. Manse mallillaan - Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. 2007. Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Sutherland, J. 1975. System Analysis, Administration, and Architecture. New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2004. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kolmas painos. Helsinki: Tammi.

Uusitalo, H. 1999. Tiede, tutkimus ja tutkielma - johdatus tutkielman maailmaan. Kuudes painos. Porvoo: WSOY.

Valkama, P. 2004. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Tampere: Juvenes Print.

Varto, J. 1992. Laadullisen tutkimuksen metodologia. Tampere: Juha Varto ja Kirjayhtymä Oy/Tammer-Paino Oy.

Vartola, J. 2009. Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa I. Karppi;& L.-M. Sinervo, Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Hallintotieteiden keskus, Tampereen yliopisto / Juvenes Print - Tampereen Yliopistopaino Oy.

Vartola, J. (2004). Näkökulmia byrokratiaan. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Weber, M. 1980. Protenstanttinen etiikka ja kapitalismin henki. (Kääntäjä T. Kyntäjä) Helsinki: WSOY.

Williamson, O. 1985. The Economic Institutions of Capitalism. New York: The Free Press (A division of Macmillan, Inc).

Williamson, O. 1991. Comparative Economic Organization. The Analysis of Dixcrete Structural Alternatives. Administrative Science Quarterly, 36 (2), 269-296.

Williamson, O. 2005. The Economics of Governance. San Francisco: University of California, Berkeley.

de Witt, B. & Mayer, R. 2004. Strategy: Process, Content, Context. 3. painos. Lontoo: Thomson Learning.

Selvitykset, tilastot ja ohjeet:

Konserniohje. 2005. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Haettu 7. 2 2013 osoitteesta Kuntaliiton kotisivut: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/konserniohjaus-omistajapolitiikka/konserniohjaus/konserniohje/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto. 12.12.2012. *Taloudellisia tunnuslukuja vuosina 2010-2011/ 1_tunnuslukuja 2001-2011 netti.xls*. Haettu 27. toukokuu 2013 osoitteesta Kuntaliiton kotisivut:
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuntien-tilinpaatokset/taloudellisia-tunnuslukuja/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto, 21. 8 2007. Yleiskirje, Kuntakonsernia ja kunnallista liikelaitosta koskeva sääntely kuntalaissa 15.5.2007 alkaen (19/80/2007). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Valtionvarainministeriö. 2013. *Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset. Taloudellinen katsaus: 8a/2013*. Helsinki: Valtionvarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. 2013. *Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012*. Kunnat-sarja 2/2013. Helsinki: Valtionvarainministeriö.

Lait, asetukset ja hallituksen esitykset:

17.3.1995/365 kuntalaki

30.12.1997/1336 kirjanpitolaki

6.6.2003/434 hallintolaki

21.7.2006/624 osakeyhtiölaki

HE 263/2006 *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (kuntakonserni)*

HE 129/2007 *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (liikelaitokset)*

HE 24/2012 *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (valvonta)*

Liite 1

Tutkimuskunnat ja haastatellut kaupunginjohtajat

Jyväskylä	Markku Andersson
Kouvola	Lauri Lamminmäki
Kuopio	Petteri Paronen
Oulu	Matti Pennanen
Tampere	Timo P. Nieminen (pormestari emeritus)
Vaasa	Tomas Häyry
Vantaa	Kari Nenonen

Kaupunginjohtaja

Kutsu tutkimukseen

TUTKIMUS KUNTAKONSERNIN JOHTAMISESTA

Arvoisa kaupunginjohtaja

FCG Finnish Consulting Group tutkii kuntakonsernin johtamisen parhaita käytäntöjä. Tutkimus toteutetaan kevät-talvella 2013. Tutkimuksessa selvitetään millaiset ovat konserniohjauksen toimivat käytännöt kunnanjohtajan näkökulmasta. Tutkimuksen tekee kunta- ja aluejohtamisen opiskelija Elina Laavi pro gradu -työnään.

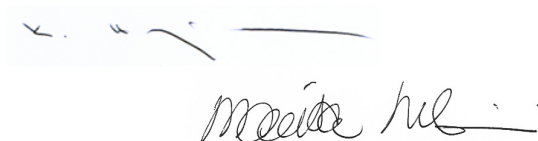
Kuntajohtaminen tapahtuu monimutkaisessa ympäristössä. Toimiva johtamisjärjestelmä voidaan nähdä tulevaisuudessa keskeisenä edellytyksenä sille, että kunnat kykenevät ohjaamaan toimintaansa ja selviävät toimintaympäristön muutoksista.

Tutkimukseen kutsutaan konserniohjauksen tutkimisen kannalta kiinnostavia kuntia. Teidän kuntanne on valittu niiden kahdeksan tutkimuskunnan joukkoon, joissa haluaisimme kerätä tutkimusaineistoa haastattelemalla pääasiassa kunnanjohtajaa. Toivomme teidän osallistuvan tähän tutkimukseen, jolla pyrimme tuottamaan arvokasta tietoa kuntajohtamisen käytännöistä ja samalla uusia näkökulmia kunnan johtamisen haasteista käytävään keskusteluun. Haastattelut tulitaisiin tekemään kunnassanne alkuvuodesta 2013 myöhemmin tarkemmin sovittavana ajankohtana. Haastattelut käsitellään luottamuksellisina eikä mahdollisuutta yksittäisen kunnan tunnistamiseen tutkimusraportista ole. Tutkimusta ohjaa Tampereen yliopiston professori Arto Haveri (p. 040-1904020).

Toivomme teidän ilmaisevan halukkuutenne ja suostumuksenne kuntakonsernin ohjausta käsittelevään tutkimukseen viimeistään perjantaina 25.1.2013 Elina Laaville sähköpostitse.

Lisätietoja tutkimukseen liittyen antaa Elina Laavi puhelin: 040 708 2121, sähköposti: elina.laavi@uta.fi.

FCG Koulutus ja konsultointi Oy



Katrina Harjuhahto-Madetoja
Toimitusjohtaja
Toimialajohtaja

Marita Lehikoinen

FCG Koulutus ja konsultointi Oy, tutkimus kuntakonsernin johtamisesta 2013/ Laavi

HAASTATTELUKYSYMYKSET, 1,5h

Tutkimuskysymyksenä toimii "Millaiset ovat konserniohjauksen toimivat käytännöt monituottajamallissa kunnanjohtajien näkökulmasta." ja alakysymyksenä "millaisia ohjausmenetelmiä/keinoja kunnanjohtajilla on käytössään", "miten asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan" ja "millaisina poliittisen ja ammattijohdon eri roolit näyttäytyvät konserniohjauksen kannalta".

Ensisijaiset kysymykset **korostettu**.

1. Organisointi ja rakenne

1.1. Miten konserniajattelu lähti liikkeelle kaupungissanne ja mitä sillä tavoittelette?

1.2. Miten kuntakonserni on rakenteen ja johtamisen kannalta organisoitu kunnassanne?

1.2.1. Mitkä ovat sellaisia rajapintoja, jotka edelleen synnyttävät haasteita ja millaisia ongelmia selätettiin kehittämällä kuntakonsernia?

1.3. Miten henkilöstö on huomioitu konsernirakenteessa?

2. Konsernin johtamisjärjestelmä, konserniohjaus prosessina

2.1. Miten johtamisjärjestelmä on muuttunut organisaation uudistamisen myötä?

2.2. Miten konserniohjaus johtamisjärjestelmässä on organisoitu?

2.2.1. Millaisia ohjeita konserniohjauksen osalta kunnassa on käytössä? Toimivatko ne tai onko niissä kehittämistarvetta?

2.2.2. Onko konsernin yksiköille määritelty tavoitteita? Miten konsernin yksiköitä koskevat tavoitteet asetetaan? Ketkä siihen osallistuvat?

2.2.2.1. Millaiset ovat toimivat tavoitteet konserniyksiköille?

2.2.3. Miten konserniyksiköiden toiminnan ja tavoitteiden seuranta ja raportointi on järjestetty?

2.2.3.1. Kuka edustaa kuntaa konserniyksikön hallinnossa ja miten valintaprosessi tapahtuu?

2.3. Miten konserniajattelu näkyy kunnan toiminnassa?

2.3.1. Miten konserni on huomioitu strategia- ja ohjelmatyössä?

2.3.2. Miten konsernirakenne näkyy budjetoinnissa ja budjettiprosessissa?

2.3.3. Millainen on virastojen ja toisaalta muiden konsernissa olevien yksiköiden asema kunnassa ja suhteessa keskushallintoon? Haluaisitteko muuttaa tilannetta?

2.4. Miten konsernin yksiköissä on otettu kunnan ohjeistus huomioon?

2.4.1. Onko ollut tilanteita, joissa kunnan etu ja yksikön etu ovat ristiriidassa? Miten tilanteet ovat ratkenneet ja miten ne välttäisi tulevaisuudessa?

2.5. Mikä olisi viestisi siitä miten tällaisen konserniapparaatin saa toimimaan? Mitä on onnistunut konserniohjaus?

2.5.1. Onko tarvetta uudistaa lainsäädäntöä tukemaan paremmin esimerkiksi teidän kuntanne kohdalla konserniohjausta?

3. Kunnanjohtajan rooli

3.1. Mikä on mielestänne kaupunginjohtajan rooli konsernin johtamisessa?

3.1.1. Mitä työnne on konsernin johtamisen kannalta?

3.1.2. Mitkä tekijät tuovat menestystä kunnanjohtajan tehtävässä konsernijohtamisessa? Mitkä ovat vaikeimpia tilanteita?

3.2. Miten virallisten ohjausmekanismien ohella toteutatte konserniohjausta? (epäviralliset tavat ohjata toimintaa)

4. Poliittinen ja ammattijohto

4.1. Millainen on toimiva työnjako poliittisen ja ammattijohdon kesken konserniohjauksessa?

4.2. Onko tästä kaksoisjohtamisen (poliittinen ja ammattijohto) mallista johtuen joitain erityisiä piirteitä kunnan konserniohjauksessa, joita olisi hyvä pohtia tai jotka vaativat pelisääntöjä?

4.2.1. Miten kunnassa määritellyt tavoitteet ja yksittäiset poliittiset tavoitteet sovittuvat yhteen konserniyksikön omistajaohjauksessa, esim. johtokunnassa tai kuntayhtymän hallituksessa?

Lopuksi

* Mihin suuntaan arvelette, että kuntien hallinto on kehittymässä tulevaisuudessa?

* Onko jotain sellaista mikä ei tullut esiin tai jota haluaisitte lisätä vielä?

KIITOS AJASTANNE!

Lisätietoja:

Elina Laavi

Elina.Laavi@uta.fi / 040 708 2121